RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Liberté
Égalité
Fraternité

Mettre en œuvre la budgétisation intégrant l'égalité entre les femmes et les hommes

JUIN 2024

Michaël **OHIER**
Capucine **GRÉGOIRE**
Cléa **BLOCH**
Marie **TIRILLY**

Agnès **JOSSELIN**
Bénédicte **LEGRAND-JUNG**

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

La Ministre des Solidarités et des Familles
La Ministre déléguée auprès de la Première ministre, chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la Lutte contre les discriminations
Le Ministre délégué auprès du Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique, chargé des Comptes publics

Inspection générale des finances

IGF N° 2024-M-005-02

Inspection générale des affaires sociales

IGAS N° 2024-009R

RAPPORT

METTRE EN ŒUVRE LA BUDGÉTISATION INTÉGRANT L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Établi par

CAPUCINE **GRÉGOIRE**
Inspectrice des finances

CLÉA **BLOCH**
Inspectrice des finances

MARIE **TIRILLY**
Inspectrice stagiaire des finances

AGNÈS **JOSSELIN**
Inspectrice des affaires sociales

BÉNÉDICTE **LEGRAND-JUNG**
Inspectrice des affaires sociales

Sous la supervision de
MICHAËL **OHIER**
et avec la contribution de
JEAN **BASSÈRES**
Inspecteurs généraux des finances

- JUIN 2024 -

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES

SYNTHÈSE

Indépendamment des progrès réalisés, des inégalités structurantes perdurent entre les femmes et les hommes en France, et ce à toutes les étapes de la vie. Malgré leur niveau de formation plus élevé, les femmes continuent d'avoir des salaires et un niveau de patrimoine inférieurs aux hommes, respectivement de 23 % et 16 %. D'après France Stratégie, les discriminations à l'encontre des femmes sont à l'origine d'un coût économique allant de 4 % à 12 % du produit intérieur brut (PIB)[1]. Par ailleurs, alors que les séparations sont de plus en plus fréquentes, plus de huit familles monoparentales sur dix ont à leur tête une femme. Parmi elles, une sur trois vit sous le seuil de pauvreté. Enfin, les femmes continuent, et de très loin, à être les premières victimes de violences sexistes et sexuelles. Ce panorama non exhaustif est sans appel : réduire ces inégalités est un impératif d'équité.

Or, malgré la volonté politique de corriger ces inégalités, l'Etat comme la Sécurité sociale mesurent mal l'incidence de leurs choix budgétaires sur la situation des femmes. Cette volonté politique, réaffirmée en 2017, s'est traduite par la mise en œuvre de nombreuses orientations stratégiques, parfois insuffisamment coordonnées[2], avec un accent fort mis sur la lutte contre les violences faites aux femmes. Elle ne s'est toutefois pas traduite par une intégration transverse et réussie des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes dans la préparation, l'adoption et l'exécution des budgets. L'expérimentation de la démarche de budgétisation intégrant l'égalité (BIE) en 2018-2019 a eu des résultats décevants et des suites limitées[3]. Aujourd'hui, le document budgétaire existant – à savoir le document de politique transversale (DPT) relatif à la politique d'égalité entre les femmes et les hommes – se limite à un recensement imparfait des dépenses directement ciblées sur la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, et n'intègre pas dans son champ la Sécurité sociale malgré les leviers majeurs de réduction des inégalités qu'elle finance.

Plus globalement, la faible culture de l'évaluation parmi les décideurs publics couplée à des contraintes de calendrier d'élaboration des normes a entretenu une faible connaissance de l'incidence des interventions publiques sur les femmes, et donc sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Malgré l'obligation en vigueur depuis 2012, les dispositions des projets de loi financières ne voient presque jamais leur impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes mesuré et qualifié dans les études d'impact *ex ante*. Ce constat vaut également, dans une moindre mesure, pour les projets de lois ordinaires. Cette dimension est tout aussi mal prise en compte au sein du *continuum* de l'évaluation. Souvent avancé pour justifier l'absence de réalisation de ce type d'évaluations, le manque de données sexuées peut pourtant être relativisé. En effet, même dans les champs où ces données existent, comme l'emploi, ces dernières ne sont pas suffisamment exploitées. Et, malgré la difficulté apparente, la conjugalisation du système socio-fiscal n'empêche pas, sous réserve d'appliquer certaines hypothèses, de mesurer l'impact de réformes sur l'égalité entre les femmes et les hommes[4].

---

[1] D'après le rapport de France Stratégie sur le coût économique des discriminations de septembre 2016.

[2] D'après le rapport de la Cour des comptes de décembre 2023 intitulé « La politique d'égalité entre les femmes et les hommes menée par l'Etat : des avancées limitées par rapport aux objectifs fixés ».

[3] Cette expérimentation s'est traduite par des avancées sectorielles limitées, dont l'approfondissement de pratiques préexistantes de conditionnement de subventions publiques à des critères d'égalité entre les femmes et les hommes dans le champ du ministère de la culture.

[4] C'est ainsi que l'Institut des politiques publiques a, en 2016, mesuré *via* un modèle de micro-simulation l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes de plusieurs mesures phares des lois financières de l'année.

Des choix budgétaires structurants ont ainsi été réalisés ces dernières années sans que leur incidence sur l'égalité entre les femmes et les hommes ne soit interrogée. Aussi les financements de certains appels à projets du plan France 2030 (54 milliards d'euros au total), de l'apprentissage[5] (16,7 milliards d'euros au total en 2024) ou de l'insertion par l'activité économique[6] (1,5 milliards d'euros au total en 2024) ne se sont-ils pas accompagnés d'une réflexion systématique quant à la sous-représentation des femmes parmi leurs bénéficiaires. D'autres investissements ont ciblé des dispositifs comme le chèque énergie ou « MaPrimeRénov' », sans qu'il n'ait été question d'en mesurer l'incidence sur l'égalité, y compris pour les familles monoparentales.

Dans ce contexte, il est pertinent de mettre en œuvre une démarche de budgétisation intégrant l'égalité (BIE), définie par le Conseil de l'Europe comme « *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 hommes* ». Cela étant, **compte tenu des efforts requis, mettre en œuvre la BIE n'est un choix utile que s'il permet de mieux documenter les biais défavorables à l'égalité au sein de dépenses en apparence neutres, mais aussi et surtout de concevoir des mesures correctives de ces biais.** Cette logique autant ambitieuse que pragmatique a fondé les préconisations du présent rapport autour de six piliers complémentaires :

- *pilier 1* : une application ambitieuse mais ciblée de l'obligation d'études d'impact *ex ante* aux mesures affectant la situation individuelle de personnes, couplée à une amélioration de leur qualité ;
- *pilier 2* : une démarche analytique visant à identifier et corriger les biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de dépenses de l'Etat et de la Sécurité sociale en apparence neutres ;
- *pilier 3* : une meilleure intégration des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes au sein de la démarche de performance budgétaire de l'Etat et de la Sécurité sociale ;
- *pilier 4* : une analyse ciblée de la structure des prélèvements obligatoires, et de certaines dépenses fiscales et niches sociales au prisme de leur impact sur l'égalité ;
- *pilier 5* : un recensement amélioré des dépenses concourant spécifiquement à la promotion de l'égalité entre les femmes et les homme par rapport au document de politique transversale (DPT) existant ;
- *pilier 6* : la formalisation de stratégies interministérielles visant à faire des subventions publiques, et dans une moindre mesure de la commande publique, des leviers de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes.

S'agissant du deuxième pilier, qui est au cœur de la démarche de BIE, la mission a préconisé deux méthodes différentes, adaptées aux enjeux de l'Etat et de la Sécurité sociale. *Pour l'Etat*, la mission propose une méthode d'analyse *micro* reposant sur l'identification de biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de financements en apparence neutres. Cette méthode, que la mission a testé sur huit programmes budgétaires, vise à identifier (i) des situations de sous-représentation de femmes ou d'hommes parmi les bénéficiaires d'une dépense par rapport à la composition de son public cible et (ii) des écarts de performance expliqués, toutes choses égales par ailleurs, par le sexe du bénéficiaire. La dimension prioritairement évaluative de la BIE a poussé la mission à écarter l'option de catégorisation exhaustive des dépenses selon leur incidence sur l'égalité, au regard des écueils et lourdeur constatés dans plusieurs pays qui la mettent en œuvre[7].

---

[5] 44 % de femmes parmi les apprentis (soit une sous-représentation de 5 points par rapport au public cible).

[6] 38 % de femmes parmi les salariés de l'insertion par l'activité économique (sous-représentation de 10 points).

[7] L'approche proposée par la mission se distingue de celle du budget vert, qui repose sur une classification des dépenses budgétaires et fiscales selon une tricatégorisation « favorable », « défavorable » ou « neutre ».

Le travail de préfiguration méthodologique de la mission a confirmé le besoin d'un phasage dans le temps de la démarche, au regard de la complexité des analyses à conduire. La mission préconise donc de déployer cette analyse de manière progressive, à cinq à dix nouveaux programmes par an, dans une logique de sédimentation de la connaissance. Au sein de chaque programme, seraient analysées les dépenses impactant le plus directement les situations individuelles (en commençant par les dépenses d'intervention, puis de personnel[8] et enfin d'investissement) priorisées en fonction de leur montant. Ce travail donnerait lieu à une restitution consolidée, par programme budgétaire et au global, faisant ressortir les principaux biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que les actions correctives à mener en priorité.

Pour la Sécurité Sociale, la mission propose une approche *macro* reposant sur l'identification, au sein de chaque branche, d'inégalités ou de biais potentiels à partir des données physico-financières et des études existantes, afin de mettre en œuvre ou de renforcer leur pilotage spécifique. La mission a testé cette approche sur les cinq branches de la Sécurité sociale.

A l'issue de ses travaux, la mission a acquis la conviction que la budgétisation intégrant l'égalité est un projet ambitieux, qui nécessitera un investissement important de la part de toutes les équipes en charge des politiques publiques de l'Etat et de Sécurité sociale. **Sa réussite présuppose d'ailleurs d'améliorer notablement le dispositif actuel, à travers cinq prérequis :**

- ***un portage politique*** : une ambition politique forte matérialisée par un portage au plus haut niveau, lequel a fait défaut lors de l'expérimentation de BIE en 2018-2019 ;
- ***une impulsion interministérielle*** : un portage assuré dans un premier temps, et pour une durée minimale de trois ans, par une *task force* interministérielle réunissant le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE), la direction du budget (DB) et la direction de la Sécurité sociale (DSS), avec à sa tête un directeur ou une directrice de projet rattaché aux services du Premier ministre ;
- ***une implication forte des services métiers*** : la désignation de référents de la démarche, en charge de la réalisation des analyses, dans tous les ministères et services statistiques concernés, ainsi que dans les caisses de Sécurité sociale. Les premiers résultats des analyses réalisées par la mission montrent le caractère indispensable de leur implication compte tenu de la forte dimension évaluative de la démarche ;
- ***une politique d'acculturation*** : un renforcement de la politique de formation des agents publics aux enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes, et en particulier à la démarche de BIE proposée par la mission ;
- ***une communication ambitieuse*** : la création, en remplacement de l'actuel DPT, d'un rapport commun joint au projet de loi de finances (PLF) et au projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) intitulé *« rapport sur l'impact du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes »* présentant de manière percutante les résultats des six piliers de la démarche (*cf*. figure 1).

[8] Il s'agit, pour ces dépenses, d'analyser l'impact sur l'égalité des grands réseaux de services publics, que sont notamment l'éducation nationale, la police, la gendarmerie ou l'inspection du travail.

Figure 1: Contenu du futur rapport sur l'impact du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Introduction	Rappel des axes de la politique interministérielle de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et des indicateurs de suivi des inégalités que cette politique vise à réduire	
Première partie	**Objectifs**	**Détail du contenu**
Identification et correction des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de dépenses en apparence neutres	Bilan des études d'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes des projets de loi financières voire ordinaires **(pilier 1)**	Appréciation du contenu de ces études d'impact et suivi du nombre de saisines par les administrations de la *task-force BIE* pour expertise
	Bilan de l'analyse des programmes du budget de l'Etat sous le prisme de l'égalité entre les femmes et les hommes (5 à 10 nouveaux programmes ajoutés chaque année) **(pilier 2)**	Résultats de la méthodologie en trois temps proposée par la mission (application de la méthode aux nouveaux programmes et mise à jour des analyses pour les programmes déjà couverts)
	Bilan de l'analyse des branches de la Sécurité sociale sous le prisme de l'égalité entre les femmes et les hommes **(pilier 2)**	Résultats pour chaque branche de l'analyse sexuée des principales masses financières et des indicateurs de performance associés et des pistes d'approfondissement restantes pour mieux piloter les inégalités
	Etat des lieux de la démarche de performance budgétaire sexuée de l'Etat (PAP/RAP) et de la Sécurité sociale (REPSS) **(pilier 3)**	Analyse qualitative des indicateurs ventilés par sexe, présentation des indicateurs de ce type ajoutés ou retirés et bilan de l'atteinte des cibles
	Eclairages sur l'impact des prélèvements obligatoires et de certaines dépenses fiscales ou niches sociales sur l'égalité entre les femmes et les hommes **(pilier 4)**	Présentations de l'étude thématique annuelle de l'un des aspects du système de prélèvements obligatoires susceptible d'avoir un impact sur l'égalité et de l'analyse d'une à trois niches fiscales ou sociales
Deuxième partie	**Objectifs**	**Détail du contenu**
Suivi des efforts de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes	Valorisation de l'effort de la Sécurité sociale et de l'Etat au profit de l'égalité entre les femmes et les hommes **(pilier 5)**	Recensement des dépenses spécifiques sur le périmètre de l'Etat (en prévision) et de la Sécurité sociale (en exécution)
	Bilan de l'utilisation des leviers de la commande et des subventions publiques pour promouvoir l'égalité **(pilier 6)**	Bilan qualitatif des pratiques existantes et des progrès accomplis annuellement, et bilan quantitatif des montants budgétaires concernés

Source : Mission.

PROPOSITIONS

Proposition n° 1 (pilier 1) : Renouveler par circulaire du Premier ministre le cadre des études d'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes, à partir d'une méthodologie redéfinie et de la mise en œuvre d'un mécanisme de tri des projets législatifs et réglementaires pour lesquels une mesure *ex ante* de l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes apparaît pertinente. En rendre compte dans le futur *« rapport sur l'impact du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes »* pour ce qui concerne les projets de lois financières voire de lois ordinaires selon le niveau d'ambition.

Proposition n° 2 (pilier 2) : Identifier des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes dans le champ du budget de l'Etat :

- appliquer la méthode d'analyse proposée par la mission en priorisant les dépenses d'intervention ;
- étendre progressivement le champ de l'analyse à cinq à dix nouveaux programmes par an dans une logique de sédimentation de la connaissance ;
- présenter, dans ce cadre, le suivi des programmes des années précédentes et des mesures correctives apportées ;
- restituer chaque année au sein du futur rapport une vision consolidée par programme et au global, faisant ressortir les principaux biais défavorables à l'égalité et les actions correctives à mener en priorité ;
- tester à titre expérimental, sur une période de trois ans, l'application de cette méthode à quelques opérateurs de l'Etat, par exemple France Travail, l'Agence nationale du sport ou l'Ademe, l'inscrire dans leur contractualisation et réaliser un bilan.

Proposition n° 3 (pilier 2) : Identifier des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes pour chaque branche de la Sécurité sociale :

- procéder à l'analyse sexuée des principales masses financières et des indicateurs de performance associés (approche budgétaire) ;
- examiner à partir des études existantes les pistes d'approfondissement restantes pour mieux piloter et corriger les inégalités (approche évaluative) ;
- restituer au sein du futur rapport les résultats de ces deux approches pour chaque risque couvert par la Sécurité sociale.

Proposition n° 4 (pilier 3) : Améliorer la démarche de performance sexuée de l'Etat et de la Sécurité sociale :

- définir des indicateurs de performance directement adaptés aux biais identifiés par les méthodes d'analyse sexuées, et leur assortir des cibles ;
- réaliser annuellement un bilan consolidé de l'atteinte des cibles assorties aux indicateurs sexués dans le futur rapport commun aux lois financières.

Proposition n° 5 (pilier 4) : Réaliser des éclairages ponctuels sur l'impact de certaines caractéristiques du système de prélèvements obligatoires sur l'égalité entre les femmes et les hommes, et intégrer chaque année cette dimension à l'évaluation d'une à trois dépenses fiscales ou niches sociales. En rendre compte dans le futur rapport.

Proposition n° 6 (pilier 5) : Améliorer la valorisation de l'effort financier ciblé sur la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, actuellement réalisée dans le DPT relatif à la politique d'égalité entre les femmes et les hommes, en revoyant son périmètre, en harmonisant les méthodes de valorisation des crédits et en intégrant le champ de la Sécurité sociale. Intégrer cette valorisation, quantitative et qualitative, au sein du futur rapport et supprimer le DPT.

Proposition n° 7 (pilier 6) : Sur instructions du Premier ministre, élaborer un cadre interministériel d'application de l'égaconditionnalité des subventions, l'appliquer à au moins un ou deux dispositifs d'aide au sein de chaque périmètre ministériel (y compris en sollicitant le cas échéant les opérateurs et les branches de la Sécurité sociale). En rendre compte dans le futur rapport.

Proposition n° 8 (pilier 6) : Clarifier le cadre juridique applicable en matière d'intégration de critères d'égalité entre les femmes et les hommes dans la commande publique, et, en fonction, élaborer une stratégie et un suivi interministériels. En rendre compte dans le futur rapport.

Proposition n° 9 : Instaurer pour une durée initiale de trois ans une *task force* interministérielle associant le SDFE, la DB et la DSS en charge de la mise en œuvre des six piliers de la démarche BIE et de la rédaction du futur rapport joint au PLF et au PLFSS. Confier sa responsabilité à un directeur ou à une directrice de projet rattaché aux services du Premier ministre. Faire de la mise en œuvre de cette démarche une politique prioritaire du gouvernement.

Proposition n° 10 : Mettre en œuvre des formations dédiées à la BIE à l'attention de l'encadrement supérieur, des référents ministériels et de la Sécurité sociale pour la démarche ainsi que des agents des services métiers les plus concernés.

Proposition n° 11 : Approfondir la connaissance évaluative et statistique des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes, sous l'impulsion de la *task force* :

- mieux intégrer les enjeux d'égalité aux cahiers des charges des évaluations existantes de politiques publiques et aux programmes d'études des services statistiques ministériels ;
- augmenter le budget d'études du SDFE pour permettre la conduite d'évaluations additionnelles confiées à des prestataires externes et/ou au monde académique visant directement à documenter la démarche de BIE ;
- prévoir des saisines ponctuelles par le Premier Ministre du conseil d'analyse économique pour la réalisation d'études visant à expliquer les biais défavorables à l'égalité identifiés par la démarche de BIE.

Proposition n° 12 : Rassembler les analyses produites dans le cadre de la démarche de BIE au sein d'un rapport commun joint chaque année au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale. Nommer ce rapport commun « *rapport sur l'impact du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes* ». Poser le principe d'une restitution à haut niveau de ce rapport, par les ministres concernés, devant les délégations aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, ainsi que les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

SOMMAIRE

INTRODUCTION **1**

1. LE CONCEPT DE BUDGÉTISATION INTÉGRANT L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES RENVOIE À DES DÉMARCHES PLURIELLES TANT PAR LEUR MÉTHODE QUE LEUR NIVEAU D'AMBITION **3**

1.1. Soutenue par les principales organisations internationales, la budgétisation intégrant l'égalité poursuit un objectif d'identification et de correction des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes 3

1.2. Les expériences concrètes de mise en œuvre de la démarche se heurtent à des limites plus au moins importantes à l'échelle nationale comme locale 4

1.3. Des bonnes pratiques peuvent être tirées des expériences locales et internationales, notamment au Canada 7

2. L'ETAT COMME LA SÉCURITÉ SOCIALE MESURENT MAL L'IMPACT DE LEURS CHOIX BUDGÉTAIRES ET FISCAUX SUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES **8**

2.1. La société française reste marquée par d'importantes inégalités entre les femmes et les hommes 8

2.2. Une évolution législative intervenue en loi de finances initiale pour 2024 prévoit la mise en œuvre d'une démarche de budgétisation intégrant l'égalité sur le champ du budget de l'Etat 10

2.3. Les enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes ne sont aujourd'hui que partiellement pris en compte dans la procédure budgétaire de l'Etat et de la Sécurité sociale 12

2.3.1. La démarche de performance budgétaire intègre ponctuellement des objectifs et indicateurs mesurant les écarts de résultats entre les hommes et les hommes, sans cohérence d'ensemble 12

2.3.2. Le recensement existant des crédits concourant aux objectifs d'égalité est imparfait et son périmètre exclut des dépenses pourtant majeures financées par la Sécurité sociale 14

2.3.3. L'obligation d'étude d'impact des dispositions des projets de lois financières et ordinaires sur l'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas mise en œuvre de façon satisfaisante 15

2.4. Indépendamment des limites liées à la conjugalisation du système socio-fiscal, l'appareil statistique produit certaines données sexuées dont le potentiel n'est pas toujours pleinement utilisé 16

3. LA BUDGÉTISATION INTÉGRANT L'ÉGALITÉ DOIT REPOSER SUR UNE APPROCHE ÉVALUATIVE ET CORRECTIVE COUVRANT LE CHAMP LARGE DES DÉPENSES ET DES RECETTES DE L'ETAT ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE **17**

3.1. La démarche de BIE doit viser en priorité à corriger les inégalités et à accompagner les mutations de la société, ce qui n'implique pas forcément une catégorisation exhaustive des dépenses 17

3.2. La mission propose de mettre en œuvre une démarche ciblée et progressive reposant sur six piliers complémentaires 18

3.2.1. L'obligation d'études d'impact ex ante pourrait cibler les dispositions touchant le plus directement les situations individuelles de personnes physiques, sous réserve d'une amélioration de leur qualité 19
3.2.2. Afin d'identifier des biais défavorables à l'égalité, une priorité doit être donnée à l'analyse des dépenses d'intervention de l'Etat et de la Sécurité sociale..... 20
3.2.3. La démarche de performance doit être améliorée en la recentrant sur la correction des biais identifiés et en réalisant un bilan de l'atteinte des cibles 28
3.2.4. L'analyse de la structure des prélèvements obligatoires, ainsi que des dépenses fiscales et niches sociales, peut reposer sur des études thématiques et ciblées..... 29
3.2.5. Le recensement de l'effort concourant spécifiquement à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes peut être utilement amélioré et complété, en l'inscrivant dans le cadre de la démarche de BIE..... 31
3.2.6. La BIE pourrait conduire à mobiliser davantage les leviers transverses que sont les financements publics et en particulier les subventions..... 33

4. LA RÉUSSITE DE LA DÉMARCHE REPOSE SUR UN PORTAGE INTERMINISTÉRIEL, UNE ACCULTURATION DES AGENTS PUBLICS ET UNE RESTITUTION PERCUTANTE AU SEIN D'UN RAPPORT COMMUN AUX BUDGETS DE L'ETAT ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE..... 39

4.1. Traduction de la volonté politique, la démarche doit être portée par une *task force* interministérielle sous la responsabilité d'un directeur ou d'une directrice de projet rattaché aux services du Premier ministre..... 39
4.2. L'appropriation par les services de l'Etat et les branches de la Sécurité sociale de la démarche de BIE est indispensable à sa réussite..... 40
4.3. L'approfondissement de la connaissance évaluative et statistique est un prérequis indispensable à la compréhension des inégalités et à l'identification d'actions correctives..... 42
4.4. Les résultats de la démarche BIE gagneraient à être restitués de manière percutante dans un rapport unique, scindé en deux parties et couvrant le champ du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale..... 43

INTRODUCTION

En mai 2023, la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale a remis un rapport d'information préconisant la mise en œuvre d'une démarche de budgétisation intégrant l'égalité entre les femmes et les hommes (BIE). S'en est suivi un engagement de la part de M. Gabriel Attal, alors ministre délégué en charge des comptes publics, de mettre en œuvre les conclusions du rapport lors d'un discours prononcé en juillet 2023. Quelques mois plus tard, par amendement parlementaire, l'article 206 de la loi de finances initiale pour 2024 a ajouté un rapport sur l'impact du budget sur l'égalité entre les femmes et les hommes à la liste des annexes générales aux projets de loi de finances.

Dans ce contexte, la présente mission a été confiée en février 2024 à l'Inspection générale des finances (IGF) et à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) pour définir le futur cadre méthodologique et institutionnel de la budgétisation intégrant l'égalité.

Il est à noter, en introduction, que la traduction littérale de la notion désormais ancienne de « *gender budgeting* » renvoie plutôt à la notion de « budgétisation sensible au genre ». Or, l'utilisation du terme « genre » en français continue d'être source d'incompréhension. En tout état de cause, l'impact genré du budget ne pourrait pas être analysé eu égard à la ventilation par sexe des statistiques publiques, qui ne rendent pas compte de la situation des personnes intersexes[9] ni de toutes les catégories et identités de genre (notamment des personnes trans n'ayant pas réalisé leur changement d'état civil et des personnes non binaires). Aussi, dans le cadre de ses travaux, la mission a repris à son compte le terme de « budgétisation intégrant l'égalité » proposé par le rapport d'information de l'Assemblée nationale et par la lettre de mission.

Les travaux de la mission ont couvert un périmètre large :

- la mission propose une méthode de BIE applicable tant au champ du budget de l'Etat que de celui de la Sécurité sociale ;
- la mission s'est penchée tant sur les dépenses, y compris les dépenses fiscales et les niches sociales, que sur les recettes des budgets respectifs ;
- un réflexion spécifique a été conduite sur la prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les achats publics et l'octroi des subventions publiques.

La mission s'est notamment appuyée sur des entretiens conduits avec plus de 150 personnes (pays étrangers, collectivités territoriales, organisations internationales, administrations centrales et déconcentrées, caisses nationales de la Sécurité sociale, parlementaires, etc.), un parangonnage international et local, ainsi qu'une préfiguration de la méthodologie de BIE sur huit programmes du budget de l'Etat et sur les cinq branches de la Sécurité sociale.

[9] Les personnes intersexes naissent avec des caractéristiques sexuelles (telles que l'anatomie sexuelle, les organes reproducteurs, le fonctionnement hormonal ou le modèle chromosomique) qui ne correspondent pas aux définitions classiques de la masculinité ou de la féminité. Selon les Nations-Unies, les experts estiment que jusqu'à 1,7 % de la population naît avec des caractéristiques intersexuelles.

Le rapport est accompagné de dix annexes :

- l'annexe I détaille les expériences de budgétisation sensible au genre (BSG)[10] en Italie, en Belgique, en Suède et au Canada ;
- l'annexe II présente les démarches de BSG à Paris et Strasbourg ;
- l'annexe III présente les modalités existantes de recensement des dépenses ciblées sur la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, et les perspectives d'évolution ;
- l'annexe IV présente les modalités d'intégration des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes au sein de la démarche de performance de l'Etat et de la Sécurité sociale ;
- l'annexe V examine la qualité de l'évaluation d'impact des politiques publiques au prisme de l'égalité entre les femmes et les hommes, et dresse des perspectives d'amélioration ;
- l'annexe VI présente les pistes d'analyse des prélèvements obligatoires au prisme de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- l'annexe VII présente la méthode d'analyse des dépenses du budget de l'Etat proposée par la mission et les résultats issus de son application à un échantillon de huit programmes budgétaires ;
- l'annexe VIII présente les modalités de prise en compte des enjeux d'égalité au sein de la commande et des subventions publiques, et leurs possibles évolutions ;
- l'annexe IX présente la méthode d'analyse proposée pour les branches de la Sécurité sociale, et les premiers résultats de son application aux cinq branches ;
- l'annexe X liste les personnes rencontrées par la mission.

[10] La mission se réfère au terme de « budgétisation sensible au genre » lorsque les acteurs en question (pays étrangers, collectivités territoriales) l'utilisent.

1. Le concept de budgétisation intégrant l'égalité entre les femmes et les hommes renvoie à des démarches plurielles tant par leur méthode que leur niveau d'ambition

1.1. Soutenue par les principales organisations internationales, la budgétisation intégrant l'égalité poursuit un objectif d'identification et de correction des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes

Mieux connue à l'international sous le nom de « *gender budgeting* », la budgétisation intégrant l'égalité (BIE) a pour finalité d'intégrer les enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes de la conception à la mise en œuvre du budget. Depuis son introduction dans les années 1980[11], cette démarche a vu ses ambitions croître. Loin de se limiter au recensement des financements publics concourant à la promotion de l'égalité, elle a pour ambition d'identifier et de corriger les biais défavorables aux femmes dans tous les programmes budgétaires. En cela, la démarche de BIE s'est progressivement affirmée comme l'une des briques de la politique intégrée de l'égalité définie par le Conseil de l'Europe en 1998 comme « *la (ré)organisation, l'amélioration, l'évolution et l'évaluation des processus de prise de décision, aux fins d'incorporer la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux ».*

Née en Australie, puis au Canada et en Afrique du Sud, la budgétisation intégrant l'égalité s'est progressivement diffusée sous l'impulsion de la plateforme d'action de Pékin[12] adoptée en 1995, avec le soutien de l'Organisation des Nations unies (ONU), du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Selon l'OCDE, en 2022, plus de 100 pays ont introduit ou mis en œuvre des démarches de BIE dans leur processus budgétaires nationaux, dont 23 pays parmi les 38 de l'OCDE[13], avec des approches, des niveaux d'engagement et des portées différents.

Au-delà des Etats, la démarche s'est également largement diffusée aux entités locales, en Allemagne, en Autriche, en Espagne ou encore en France. A l'échelle régionale, l'Union européenne promeut la démarche de BIE auprès des Etats membres[14], et la met en œuvre pour son budget propre depuis 2021[15].

---

[11] La démarche de « *gender budgeting* » été introduite pour la première fois dans les années 1980 par le gouvernement australien et a été ensuite adoptée au Canada et en Afrique du Sud.

[12] La Plateforme d'Action de Pékin est un programme d'action global visant à promouvoir les droits et l'autonomisation des femmes dans douze domaines critiques, également appelés « domaines prioritaires ».

[13] OCDE, « *Gender budgeting in OECD Countries 2023* ».

[14] Les conclusions du Conseil du 16 juin 2023 négociées sous présidence suédoise (*Council conclusions on mainstreaming a gender equality perspective in policies, programmes, and budgets*) appellent la Commission à promouvoir la définition commune, au niveau de l'Union, de la notion de « *gender budgeting* ».

[15] L'accord interinstitutionnel conclu en décembre 2020, agréé entre le Parlement européen, la Commission européenne et le Conseil européen, prévoit que la Commission adopte, sur son budget propre, la méthode mise en avant par l'OCDE pour évaluer l'incidence de ses dépenses en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

1.2. Les expériences concrètes de mise en œuvre de la démarche se heurtent à des limites plus au moins importantes à l'échelle nationale comme locale

Derrière le concept général de budgétisation intégrant l'égalité se cachent, en réalité, des démarches très différentes tant par leur portée que leur portage politique. En dépit du cadre international exposé *supra*, il n'existe pas de modèle unique mais des approches différentes, par la méthodologie déployée, les objectifs visés, le cadre institutionnel et les acteurs impliqués.

Les choix de mise en œuvre de la BIE diffèrent d'abord par la portée de la démarche. Aussi, parmi les exemples internationaux (*cf.* annexe I) et locaux (*cf.* annexe II) étudiés dans le cadre de ce rapport[16], certaines démarches ont une vocation informative (comme en Italie ou en Belgique) tandis que d'autres ont une ambition plus immédiatement corrective (comme au Canada ou dans la fédération Wallonie-Bruxelles). Ce degré plus fort d'ambition suppose un chaînage vertueux entre l'analyse d'une dépense au prisme de son incidence sur l'égalité entre les femmes et les hommes, et la mise en œuvre d'un éventuel levier correctif. Par exemple, au Canada, une analyse du congé parental payé pour les chercheurs étudiants a conduit à en étendre la durée maximale de six à douze mois afin d'accroître la participation des femmes[17] aux carrières en recherche, notamment dans les domaines des sciences et des mathématiques.

En pratique, la budgétisation intégrant l'égalité ne repose pas sur une méthodologie unique à toutes les entités l'ayant mise en œuvre. Deux approches se dégagent tant des préconisations de l'OCDE que des comparaisons réalisées par la mission :

- une méthode de classification exhaustive des dépenses en trois voire quatre catégories (*cf.* encadré 1) susceptible de conduire à des analyses plus poussées de certaines dépenses, comme c'est le cas en Belgique, en Italie, dans les villes de Paris et Strasbourg, ou encore au niveau de l'UE. Cette méthode apparaît majoritaire parmi les entités ayant mis en œuvre récemment une démarche de BIE ;
- une approche ciblée et évaluative visant à identifier des biais défavorables à l'égalité (*ex ante* , de manière systématique, et *ex post* en priorisant les dépenses les plus sensibles aux enjeux d''égalité), sans procéder à une catégorisation de l'ensemble des dépenses, comme c'est le cas en Suède ou au Canada. Au fil du temps, la démarche canadienne est devenue intersectionnelle, intégrant d'autres facteurs d'inégalités (âge, revenus, ethnicité, etc.).

Aucune de ces méthodes – y compris la catégorisation exhaustive – ne conduit toutefois à isoler des dépenses « défavorables » à l'égalité.

[16] Les démarches de BSG étudiées par la mission sont celles du Canada, de la Belgique, de l'Italie, de la Suède, de la Fédération Wallonie-Bruxelles, ainsi que des villes de Paris et de Strasbourg. Les comparaisons, qui sont détaillées en annexe I et II du rapport, sont illustratives et ne donnent pas un panorama exhaustif des démarches déployées en France et à l'étranger.

[17] Dès lors que leur âge moyen coïncide avec celui des personnes accueillant un enfant.

Encadré 1 : Méthode de catégorisation exhaustive des dépenses budgétaires

En première étape, toutes les dépenses du budget sont catégorisées au regard de leur impact potentiel sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Trois voire quatre catégories émergent des comparaisons réalisées par la mission :

- les dépenses « neutres » n'ayant pas d'impact direct ou indirect sur l'égalité entre les femmes et les hommes (par exemple, la charge de la dette et les dépenses destinées au fonctionnement courant de structures) ;
- les dépenses « visant à réduire les inégalités de genre » dont l'objectif est la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes (par exemple, les mesures d'incitation à l'emploi des femmes et de lutte contre les violences faites aux femmes). Cette catégorie correspond au périmètre du document de politique transversale (DPT) « égalité » en France ;
- les dépenses « sensibles au genre », soit celles susceptibles d'avoir un impact, même indirect, sur les inégalités entre les femmes et les hommes (par exemple, les mesures de soutien à l'emploi ou les prestations familiales) ;
- les dépenses « à investiguer », soit une catégorie permettant d'isoler les dépenses non encore catégorisées en raison d'un déficit d'information (cette catégorie existe en Italie et dans l'UE).

Cette première étape de catégorisation exhaustive requiert un travail lourd et chronophage, qui peut différer l'identification d'actions correctrices. Par exemple, pour la Ville de Paris, un premier travail de catégorisation réalisé sur le compte administratif après une phase préparatoire en 2021-2023 ne nourrit pas encore de mesures correctives à date. Outre la mise à jour et le perfectionnement de ce travail chaque année, des analyses plus poussées, que la Ville de Paris a bien prévu de mener, seront en effet nécessaires dans un second temps afin d'identifier d'éventuels biais défavorables à l'égalité au sein des dépenses dites « sensibles au genre ».

Source : Mission.

Aucune évaluation robuste[18] ne mesure ni ne compare l'efficacité de ces deux méthodes sur la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes. Aussi et à défaut, des forces et des faiblesses méthodologiques se sont dégagées du travail de parangonnage réalisé par la mission (*cf.* tableau 1). En tout état de cause, la mission a identifié peu d'exemples, en dehors du Canada, dans lesquels les apports de la démarche sont pris en compte dans les arbitrages budgétaires préalables à l'élaboration et au vote des lois financières.

[18] Le FMI a élaboré un index visant à mesurer la qualité de mise en œuvre de la BIE (*gender budgeting index*), dont le calcul repose toutefois sur des données d'enquête collectées auprès des Etats. La notation très favorable octroyée à la France interroge sur la robustesse de cet index, au regard des fragilités méthodologiques inhérentes au document de politique transversales (DPT) consacré à l'égalité entre les femmes et les hommes, de l'hétérogénéité des études d'impact et, plus globalement, de l'absence de véritable BIE en France. La notation équivalente octroyée aux Etats-Unis et à l'Arabie Saoudite soulève également des interrogations.

Tableau 1 : Forces et faiblesses des deux approches méthodologiques

Méthode de catégorisation exhaustive	Démarche ciblée
Forces	**Forces**
▪ Production d'une connaissance exhaustive susceptible de jouer le rôle de thermomètre, en permettant notamment le recensement des dépenses dédiées à l'égalité ; ▪ Implication de tous les ministères au moment du processus budgétaire, en charge de la catégorisation des dépenses de leur champ d'action.	▪ Incitation plus marquée à l'évaluation d'impact ex ante de toutes mesures nouvelles, et à l'identification de leviers correctifs. Au Canada, tout projet de mesures nouvelles doit s'accompagner d'une évaluation *ex ante* de son impact sur l'égalité ; à défaut le projet n'est pas instruit par la direction du budget ; ▪ Acculturation plus importante des services métiers, mieux outillés pour appréhender et mesurer les enjeux d'égalité.
Faiblesses	**Faiblesses**
▪ Investissement important, en temps et en effectifs, pour réaliser le travail initial de catégorisation, d'où une montée en puissance plus lente de la démarche. Aussi, après deux ans de mise en œuvre, près de trois quarts des crédits du budget de l'UE ne sont pas encore catégorisés en 2022 du fait du manque d'information ; ▪ Qualité inégale de la catégorisation lorsqu'elle réalisée par les services métiers, au risque d'une surreprésentation des dépenses neutres. Aussi, la Belgique catégorise 100 % des dépenses des ministères de la justice et de l'intérieur comme neutres, là où ce n'est que le cas respectivement que de 92 % et 89 % en Italie ; ▪ Risque de décorrélation entre la catégorisation, qui peut devenir une finalité en soit, et l'élaboration de mesures correctrices des inégalités. Ce risque est particulièrement observable en Italie.	▪ Risque d'invisibiliser certaines inégalités, en cas de carence des études d'impact *ex ante ;* ▪ Absence de quantification des dépenses existantes dédiées à la promotion de l'égalité.

Source : Mission.

Au niveau local, la budgétisation intégrant l'égalité (BIE) repose aussi beaucoup sur des démarches transverses, en particulier l'égaconditionnalité des subventions publiques[19]. Le champ des subventions publiques offre à ce titre un large terrain de jeu à l'intégration de considérations relatives à l'égalité, en raison de son cadre juridique particulièrement souple. Par exemple, la ville de Strasbourg a mis en place un système de bonification des subventions aux clubs sportifs[20].

[19] Il s'agit soit de conditionner le versement de subventions à des actions pour atteindre l'égalité entre les femmes et les hommes, soit de moduler leur montant.

[20] Dénommé « vie de club », il valorise les actions menées spécifiquement sur la thématique de l'égalité, la mise en place de sections mixtes, la facilitation de l'accueil (horaires adaptés, garderie, etc.), la mixité dans la gouvernance de la structure ainsi que les formations à la prévention des violences sexistes et sexuelles.

1.3. Des bonnes pratiques peuvent être tirées des expériences locales et internationales, notamment au Canada

Malgré l'absence d'évaluation comparant l'efficacité des démarches de BIE existantes, il est possible d'identifier des bonnes pratiques issues du parangonnage réalisé par la mission. Parmi les prérequis, figurent notamment :

- un cadre législatif pérenne, qui apparait nécessaire même s'il n'est pas suffisant. Tous les pays étudiés par la mission disposent d'un corpus législatif[21] encadrant les obligations qu'emporte la démarche de BIE ;
- une gouvernance impliquant les ministères financiers et métiers autour d'engagements forts. Au Canada, un projet de mesure budgétaire qui ne serait pas accompagné d'une analyse comparative d'impact (ACS+)[22] effectuée par la direction métier n'est pas instruit par la direction en charge du budget. A l'inverse, une démarche centralisée au niveau de la direction en charge du budget, comme c'est le cas en Belgique, peut obérer l'implication des ministères métiers au détriment de la qualité des analyses ;
- l'acculturation des services métiers, indispensable à la qualité des analyses produites :
  - des formations à destination des agents responsables des programmes budgétaires : au Canada, en 2020, 54 % des ministères fédéraux avaient une formation obligatoire à l'analyse comparative (ACS+) ;
  - des moyens humains affectés à la démarche : au Canada, en 2020, 88 % des ministères ont au moins une personne identifiée responsable de la réalisation des analyses comparatives ;
  - la mise à disposition d'un pôle d'expertise pour accompagner les services métiers : au Canada, les ministères métiers peuvent solliciter l'appui du ministère des femmes et de l'égalité des genres (FEGC) pour bénéficier d'appui et d'expertise pour les analyses comparatives les plus complexes à réaliser[23].

Ces exemples concrets apportés par le parangonnage recoupent les bonnes pratiques préconisées par l'OCDE (*cf.* encadré 2).

Encadré 2 : Les bonnes pratiques de la budgétisation intégrant l'égalité selon l'OCDE en 2023

- assurer le lien entre la budgétisation et les objectifs nationaux en matière d'égalité entre les femmes et les hommes ;
- prévoir un cadre juridique et institutionnel pérenne indépendamment des cycles politiques ;
- intégrer la BIE dans le cadre budgétaire général, en cohérence avec les autres initiatives de budgétisation, sous l'impulsion de l'autorité budgétaire centrale ;
- intégrer une perspective sexuée ou genrée à toutes les étapes du processus budgétaire[24] ;
- soutenir la BIE par la production de données sexuées pour étayer la connaissance des inégalités ;
- soutenir la mise en œuvre de la BIE par la formation des agents publics ;
- assurer la publicité des résultats de la démarche de BIE au moment du budget afin de responsabiliser le gouvernement sur ses objectifs en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

Source : OCDE, 2023, « Best practices for gender budgeting ».

[21] Ce cadre est pérenne sauf pour l'Italie qui a introduit la BIE à titre expérimental en 2016, et qui la maintient depuis par reconduction tacite de l'expérimentation.

[22] Soit l'équivalent d'une étude d'impact intégrant des dimensions intersectionnelles.

[23] Pour le budget 2024, ces demandes d'expertise ont concerné environ 10 % des projets de mesures.

[24] A savoir, selon l'OCDE, la planification et formulation du budget, l'approbation du budget, la mise en œuvre du budget ainsi que la redéfinition des priorités.

2. L'Etat comme la Sécurité Sociale mesurent mal l'impact de leurs choix budgétaires et fiscaux sur l'égalité entre les femmes et les hommes

2.1. La société française reste marquée par d'importantes inégalités entre les femmes et les hommes

En dépit des progrès accomplis, la France maintient un niveau prononcé d'inégalités entre les femmes et les hommes. Pourtant plus diplômées que les hommes[25], les femmes continuent d'avoir des revenus salariaux annuels en moyenne inférieurs de 23,5 % en 2022 (contre 28 % en 2000)[26]. Les femmes travaillent beaucoup plus souvent à temps partiel (c'est le cas pour 26,5 % d'entre elles contre 8,7 % pour les hommes). A temps de travail identique, l'écart de revenu salarial annuel reste de 15 %. Il persiste à hauteur de 4 % à temps de travail identique et à poste comparable. Au sein de la sphère publique, malgré les progrès réalisés[27] et la mise en œuvre de l'index « égalité professionnelle »[28], des inégalités de rémunérations héritées de l'histoire substituent entre corps et ministères (*cf.* encadré 3).

À l'arrivée des enfants, les femmes sont toujours plus nombreuses que les hommes à interrompre leur activité ou à réduire leur temps de travail. Les mères ayant déjà été en emploi sont beaucoup plus nombreuses que les pères à être sans emploi ou à temps partiel pour une raison en lien avec les enfants (31 % contre 5 %)[29]. Les femmes ont également moins souvent accès aux postes les mieux payés[30] et travaillent dans des entreprises et secteurs d'activité moins rémunérateurs. De plus, là où les inégalités salariales ont pu diminuer sur le temps long, l'écart de niveau de patrimoine entre les femmes et les hommes a augmenté de 9 % à 16 % entre 1998 et 2015[31]. Cet écart est particulièrement marqué pour les actifs financiers (37 %).

Aussi, alors que les séparations sont de plus en plus fréquentes[32], les mères se trouvent dans 84 % des cas à la tête de familles monoparentales. Parmi ces mères, une sur trois vit sous le seuil de pauvreté. Ces inégalités se traduisent sur la retraite des femmes : elles partent un an plus tard que les hommes avec des pensions inférieures de près qu'un quart.

Enfin, les femmes continuent, de très loin, d'être les premières victimes de violences sexistes et sexuelles[33].

---

[25] En 2023, 29,9 % des femmes ont un diplôme supérieur à bac + 2, contre 26,2 % pour les hommes.

[26] Tableau de bord de l'Insee du 26 avril 2024

[27] Depuis dix ans, l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes s'est réduit d'environ 10 % au sein des ministères. Les femmes accèdent davantage aux corps de cadre et ont accru leur quotité de travail à métier équivalent.

[28] Les résultats des premiers index de l'égalité professionnelle se rapportant à l'année 2022 ont été publiés par les ministères et leurs établissements publics administratifs (EPA) sur leurs sites internet. Tous les ministères et la plupart de leur EPA obtiennent une note supérieure à la cible de 75 points.

[29] Drees, « L'articulation entre vies familiale et professionnelle repose toujours fortement sur les mères », mars 2024.

[30] Plus diplômées que les hommes, les femmes ne représentent toutefois que 43 % des emplois de cadres et professions intellectuelles supérieures en 2020. Cette part a tout de même doublé depuis 1980.

[31] N. Frémeaux et M. Leturcq, 2020, « *Inequalities and the individualization of wealth* », Journal of Public Economics, 184, pp.1-18. Les résultats sont cohérents avec des travaux antérieurs mettant en avant un ordre de grandeur similaire, de l'ordre de 12 % (C. Bonnet, A. Keogh et B. Rapoport, 2014, « *Quels facteurs pour expliquer les écarts de patrimoine entre hommes et femmes en France* ? »).

[32] D'après l'Insee, avec la hausse des ruptures d'union, le nombre de mères à la tête d'une famille monoparentale a augmenté de 24 % entre 2006 et 2018.

[33] D'après les données relatives aux crimes et délits sur personnes de 18 ans ou plus enregistrées par la police et la gendarmerie en France en 2020, 87 % des victimes de violences conjugales sont des femmes.

Encadré 3 : Inégalités de rémunération entre les femmes et les hommes fonctionnaires d'Etat

Les enjeux d'égalité professionnelle au sein de la fonction publique sont l'objet de dispositions et de plans successifs, que ce soit l'accord professionnel du 30 novembre 2018 et la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, ou plus récemment le déploiement de l'index « égalité professionnelle ». En dépit de ces efforts et de quelques avancées - les femmes accèdent de plus en plus aux corps d'encadrement et ont accru leur quotité de temps de travail à métier équivalent - les inégalités de rémunération perdurent : « *En 2023, les femmes fonctionnaires qui travaillent dans un ministère sont payées en moyenne chaque mois 435 euros bruts de moins que les hommes, soit un écart de - 11,0 %. À temps de travail égal, cette différence de rémunération passe à - 9,1 %. Enfin, à métier et avancement équivalents et rapportée au temps de travail, elle se réduit à - 2,0 %.* »[34]

Plusieurs facteurs expliquent cette persistance dans les écarts de rémunération. Tout d'abord, l'effet hiérarchique demeure : plus la catégorie hiérarchique s'élève, plus la proportion de femmes décroit. Ensuite, les travaux de recherche mettent en exergue un autre facteur systémique, l'effet de ségrégation professionnelle horizontale[35], corroboré par les travaux de la DGAFP :« *à catégorie hiérarchique égale, les femmes sont souvent surreprésentées dans les métiers moins rémunérateurs (administratif, enseignement, social, santé, etc.). À l'inverse, les hommes occupent plus souvent des métiers mieux rémunérés au sein de ces catégories*[36] *».*

Cette ségrégation professionnelle horizontale s'observe sur l'ensemble du marché du travail. Au sein de la fonction publique, elle est visible dans des niveaux de rémunérations différents entre corps de même catégorie, tant au niveau des traitements indiciaires que des régimes indemnitaires, traduisant des différences de reconnaissance des compétences et de valorisation des emplois féminins. Ainsi, à grade équivalent, les corps techniques sont mieux rémunérés que les corps administratifs, eux-mêmes mieux rémunérés que les corps éducatifs, etc.[37]. En dépit de revalorisations récentes, les corps féminisés, comme celui des infirmiers, restent moins bien rémunérés que les autres et donc peu attractifs.

Résorber ces inégalités nécessite de compléter l'approche existante, qui tend à mesurer les inégalités au sein de chaque périmètre ministériel, par une approche considérant l'Etat comme employeur unique. Cela suppose aussi de réfléchir, plus globalement, à la valorisation des compétences et des métiers exercés au sein de la fonction publique. Ce type d'analyses transverses peut permettre de documenter d'éventuels réajustements de grilles indiciaires ou régimes indemnitaires.

Source : Mission.

Réduire les inégalités auxquelles font face les femmes est non seulement un enjeu d'équité mais aussi d'efficacité. Quelle que soit leur origine, les femmes sont les plus discriminées sur le marché du travail. Or, la réduction des discriminations représente une réserve de croissance économique. Des travaux américains ont montré que l'enjeu économique de la question pouvait être considérable : l'amélioration de l'accès des femmes et des personnes noires aux postes essentiellement occupés par des hommes blancs serait à l'origine de 15 % à 20 % de la croissance des États-Unis depuis les années soixante. Pour la France, le coût économique des discriminations à l'encontre des femmes irait de 4 % à 12 % du produit intérieur brut (PIB) selon les hypothèses retenues par France Stratégie, et serait dès lors à l'origine d'une pression supplémentaire sur le solde public[38].

[34] Déborah Massis - « stats rapides » N°104 – DGAFP – mars 2024.

[35] Chloé Duvivier, Joseph Lanfranchi et Mathieu Narcy, « Les sources de l'écart de rémunération entre femmes et hommes dans la fonction publique », économie et statistique N° 488-489, 2016 – p.130

[36] Dossier « écarts de rémunération entre les femmes et les hommes fonctionnaires dans la fonction publique de l'Etat en 2021 » - Yohann Vaslin, « Faits et chiffres » édition 2022 – DGAFP- p. 231

[37] Chloé Duvivier, Joseph Lanfranchi et Mathieu Narcy, « Les sources de l'écart de rémunération entre femmes et hommes dans la fonction publique », économie et statistique N° 488-489, 2016 – p. 131

[38] D'après le rapport de France Stratégie sur le coût économique des discriminations de septembre 2016.

Ce constat justifie une meilleure prise en compte des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes dans les choix budgétaires, et donc la mise en œuvre d'une démarche de BIE. Le budget constitue en effet l'un des leviers majeurs, à côté d'autres[39], de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes.

2.2. Une évolution législative intervenue en loi de finances initiale pour 2024 prévoit la mise en œuvre d'une démarche de budgétisation intégrant l'égalité sur le champ du budget de l'Etat

Avant le vote du budget de l'Etat pour 2024, ni le cadre normatif ni la stratégie interministérielle ne prévoyaient la mise en œuvre d'une démarche de budgétisation intégrant l'égalité. Depuis 2014, la loi prévoit que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics mettent en œuvre une politique pour l'égalité entre les femmes et les hommes selon une approche intégrée, et veillent à l'évaluation de l'ensemble de leurs actions[40]. Sur le périmètre de l'Etat, les études d'impact préalables des projets de loi et des textes réglementaires « *présentant des enjeux à cet effet* »[41] doivent comprendre une analyse d'impact préalable au prisme de l'égalité depuis une circulaire de 2012[42]. Le cadre normatif ne prévoyait toutefois aucune démarche de budgétisation intégrant l'égalité. Au plan stratégique, le dernier plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2023-2027, annoncé le 8 mars 2023, décline 161 mesures réparties en quatre axes prioritaires[43] mais ne fait pas mention de l'ambition de déployer une démarche de BIE.

En dépit de cette absence de cadre normatif, une démarche de BIE a tout de même été expérimentée en 2018-2019, sans se traduire par un changement systémique dans la prise en compte des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes au cours de la procédure budgétaire. Co-pilotée par la direction du budget (DB) et le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE), l'expérimentation a permis des avancées sectorielles limitées mais a souffert d'un portage strictement technique et du chamboulement des priorités par la pandémie de Covid-19. Surtout, elle n'a pas fait émerger d'approche commune pour mieux mesurer l'impact des choix budgétaires sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Son champ s'est par ailleurs limité aux ministères en charge des affaires sociales, de la cohésion des territoires, de la culture et de l'agriculture, et n'a pas couvert le champ de la Sécurité sociale. Elle n'a pas fait l'objet d'un retour d'expérience ou d'une évaluation robuste par la DB ou le SDFE (*cf.* encadré 4)

---

[39] Avec, notamment, le levier normatif. Par exemple, afin de faire progresser l'égalité professionnelle dans le secteur privé, la « loi Rixain » qui impose 40 % de femmes dans les postes de direction des grandes entreprises à horizon 2030 sous peine de pénalités financières pour les entreprises.

[40] Article 1 de la loi n°2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

[41] A cette fin, la circulaire prévoit, de façon générale, que « *la ministre des droits des femmes identifiera, avec chaque ministre, les projets de textes et les champs de politiques publiques qui feront l'objet de cette démarche ciblée* ».

[42] Circulaire du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes.

[43] Axe 1 - La lutte contre les violences faites aux femmes ; Axe 2 - La santé des femmes ; Axe 3 - L'égalité professionnelle et économique ; Axe 4 - La culture de l'égalité.

Encadré 4 : Bilan de l'expérimentation de 2018-2019

Aucun bilan étayé de l'expérimentation n'a été réalisé par les porteurs de l'expérimentation. D'après ses échanges avec les quatre ministères expérimentateurs, la direction du budget et le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes, la mission dresse un bilan nuancé des avancées sectorielles permises par l'expérimentation :

- le ministère de la culture a poursuivi la mise en œuvre de pratiques d'égaconditionnalité des subventions publiques. D'abord mise en place pour le cinéma, l'égaconditionnalité a été progressivement élargie aux autres secteurs (livre, spectacle vivant, musique, etc.). Ces évolutions semblent toutefois être davantage attribuables à une volonté de réponse aux enjeux notamment soulevés par le mouvement *MeToo* qu'à la participation à l'expérimentation de la BIE ;
- l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), anciennement commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), a expérimenté une démarche de catégorisation des demandes de subventions dans le cadre de la politiques de la ville. Cette expérimentation a donné lieu à l'élaboration d'une norme AFNOR avant de s'essouffler du fait de la crise sanitaire mais aussi d'un défaut de pilotage centralisé. Il n'existe aucun bilan de cet exercice de catégorisation, aucun circuit centralisé de remontée des données n'ayant été prévu à l'origine. Par ailleurs, la démarche n'a pas abouti à un conditionnement des subventions ou à une modulation de leur montant ;
- le ministère de l'agriculture a ventilé certains indicateurs de performance de ses programmes d'enseignement agricole (142 et 143) selon le sexe des bénéficiaires. L'expérimentation a nourri au sein du ministère une réflexion plus large, l'ayant notamment conduit à identifier un biais défavorable aux femmes au sein des critères de l'aide à l'installation de jeunes agriculteurs, en raison de leur installation à un âge plus tardif parfois postérieurement à la limite d'âge fixée à 40 ans ;
- le ministère chargé des affaires sociales a intégré deux nouveaux indicateurs de performance au programme 304 « inclusion sociale et protection des personnes » afin de mieux mesurer l'impact de la prime d'activité sur la situation des femmes[44].

Source : Mission, d'après ses échanges avec les ministères concernés.

La loi impose désormais au gouvernement de mettre en œuvre une analyse de l'impact du budget sur l'égalité entre les femmes et les hommes. A la suite du rapport d'information de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale, et à l'initiative parlementaire, l'article 206 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2024 a institué une nouvelle annexe générale au projet de loi de finances de l'année[45]. Il s'agit du « *rapport sur l'impact du budget de l'État sur l'égalité entre les femmes et les hommes* » qui couvre le champ des dépenses et des recettes du budget de l'Etat, ce qui constitue une première étape (*cf.* encadré 5). Au regard des faiblesses du cadre existant, détaillées ci-après, son application nécessitera de requestionner la prise en compte des enjeux d'égalité tant dans les méthodes d'évaluation que dans le déroulement de la procédure budgétaire et de la gouvernance interministérielle.

[44] Il s'agit de l'indicateur relatif à la part des femmes bénéficiaires de la prime d'activité qui ouvre droit à une bonification, et de l'indicateur relatif à la part des familles monoparentales, allocataires du RSA sans emploi, qui reprennent une activité et accèdent à la prime d'activité.

[45] Parmi les annexes générales telles que prévues au 7° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Encadré 5 : Rapport sur l'impact du budget sur l'égalité entre les femmes et les hommes

En application de l'article 206 de la loi de finances initiale pour 2024, le rapport sur l'impact du budget sur l'égalité entre les femmes et les hommes présente :

- *« les principales dépenses, y compris les dépenses fiscales, consacrées à l'égalité entre les femmes et les hommes et celles ayant un impact favorable significatif sur celle-ci ;*
- *les principales dépenses, y compris les dépenses fiscales, ayant un impact défavorable significatif sur l'égalité entre les femmes et les hommes et, le cas échéant, les mesures mises en œuvre pour atténuer ou supprimer cet impact ;*
- *une analyse spécifique de l'impact prévisionnel en matière d'égalité entre les femmes et les hommes des mesures de l'année ;*
- *une analyse de l'impact différentiel de la fiscalité sur les femmes et sur les hommes ».*

Source : Article 206 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

2.3. Les enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes ne sont aujourd'hui que partiellement pris en compte dans la procédure budgétaire de l'Etat et de la Sécurité sociale

2.3.1. La démarche de performance budgétaire intègre ponctuellement des objectifs et indicateurs mesurant les écarts de résultats entre les hommes et les hommes, sans cohérence d'ensemble

Sur le périmètre du budget de l'Etat, la démarche de performance sexuée s'est enrichie mais souffre encore de certaines lacunes (adéquation des indicateurs aux enjeux sexués, existence de cibles) (*cf.* annexe IV). Les circulaires annuelles de performance budgétaire invitent depuis plusieurs années les ministères à décliner de manière sexuée les indicateurs des projets et rapports annuels de performance, lorsque cela est pertinent. Dans un contexte plutôt marqué par la volonté de réduire leur nombre, ceci s'est traduit par une augmentation du nombre d'indicateurs sexués, qui se rattachent globalement aux missions et aux programmes intégrant les enjeux les plus significatifs en termes d'égalité entre les femmes les hommes[46]. A date, la part des indicateurs ventilés par sexe est proche de 5 %.

Cela étant, le choix des indicateurs sexués ne procède pas toujours d'une vision suffisamment stratégique et peut manquer de cohérence d'ensemble. Par exemple, dans le champ du programme « accès et retour à l'emploi », les indicateurs mesurant le taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des structures d'insertion par l'activité économique et le taux de retour à l'emploi des travailleurs handicapés ne sont pas ventilés par sexe, alors même qu'il existe des biais en défaveur des femmes dans ces champs d'intervention publique. Les indicateurs sexués présentés dans ce programme[47] ne sont par ailleurs pas toujours mis en perspective au regard d'éléments de diagnostic et d'objectifs particuliers en matière d'égalité. De plus, les autres différences de caractéristiques entre les sous-populations de femmes et d'hommes parmi les bénéficiaires (par exemple, en termes de niveau de qualification) ne sont pas neutralisées, ce qui rend plus difficile l'interprétation d'éventuels écarts sexués de performance.

[46] Les indicateurs sexués se retrouvent principalement dans les programmes des missions de l'enseignement scolaire, de la solidarité, de l'insertion et de l'égalité des chances, du travail et de l'emploi, des sécurités, de la santé, de la recherche et de l'enseignement supérieur de l'Etat, et de l'action extérieure de l'Etat.

[47] Ces indicateurs sexués sont le taux de retour à l'emploi, le taux d'accès à l'emploi 6 mois après la sortie d'une formation, et le taux d'insertion à l'issue d'un contrat aidé.

En outre, certains indicateurs sexués n'ont pas de cibles associées[48] obérant la logique de pilotage par la performance.

En contrepoints, dans certains champs comme celui de l'éducation nationale, les indicateurs sexués[49] retenus apparaissent en adéquation avec les enjeux identifiés d'égalité entre les femmes et les hommes et assortis de cibles.

Sur le champ de la Sécurité sociale, le pilotage de la performance sexuée reste limité et surtout très inégal entre les branches. Les rapports d'évaluation des politiques de Sécurité sociale (REPSS) annexés au projet de loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale (PLACSS) appréhendent inégalement les enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes. Seules les branches retraite et famille intègrent dans leur REPSS des objectifs relatifs à la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes[50], la branche retraite se distinguant par un pilotage sexué quasi-systématique des prestations et dispositifs gérés[51]. Le REPSS de la branche maladie ne comporte pas d'objectif dédié à l'égalité entre les femmes et les hommes, mais comporte de nombreux indicateurs sexués, relatifs notamment à l'état de santé, à différentes mesures de dépistage ou de vaccination, ou à la contraception. En revanche, ce type d'indicateur est quasi-absent des champs de l'autonomie et surtout des accidents du travail et des maladies professionnelles (ATMP).

[48] Il s'agit par exemple du taux de retour à l'emploi des femmes (indicateur du programme 102).

[49] Pour le programme 141, il s'agit des indicateurs de « mixité des filles et des garçons en terminale » (indicateur 1.4) et de « poursuite d'études des nouveaux bacheliers » (indicateur 2.4).

[50] Pour la branche famille, il s'agit de l'objectif de favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, de favoriser la hausse de l'emploi des femmes et de contribuer à la réduction des écarts salariaux entre les femmes et les hommes, mais également de l'objectif d'aider les familles vulnérables, et notamment les familles monoparentales. Pour la branche retraite, il s'agit de l'objectif de réduction de l'écart de pension, d'autres objectifs étant également éclairés par des données sexuées, tel que l'objectif d'accroître l'âge de départ en retraite, et celui d'augmenter le taux d'emploi des 55-64 ans.

[51] Par exemple, sur le champ des retraites, plusieurs indicateurs montrent une sur-représentation des femmes parmi les bénéficiaires des droits indirects de retraite : les bénéficiaires des minimas de pension (indicateur retraites 1.12), du minimum vieillesse (retraites 1.13), des pensions de réversion (retraites 1.14) et des dispositifs compensatoires (retraites 1.15).

2.3.2. Le recensement existant des crédits concourant aux objectifs d'égalité est imparfait et son périmètre exclut des dépenses pourtant majeures financées par la Sécurité sociale

Un document de politique transversale (DPT) annexé au projet de loi de finances (PLF)[52] recense la nature et le montant des dépenses concourant aux objectifs d'égalité entre les femmes et les hommes[53] (5,8 Md € en 2024, soit près de 1 % du budget) (*cf.* annexe III). Ce document ne vise pas à identifier des biais sexués sur des dispositifs en apparence neutres, mais à recenser les dépenses concourant spécifiquement à l'égalité au sein du budget de l'Etat. Il donne des informations utiles avec une vision large des actions mises en œuvre par l'Etat, y compris en tant qu'employeur. Sur le plan formel, le document est en revanche très long et comporte beaucoup de redites[54].

Cette démarche de recensement pâtit d'une hétérogénéité méthodologique attribuable à un outillage insuffisant des ministères et à une absence de contrôle de cohérence. Ce dernier n'est en effet exercé ni par le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) ni par la direction du budget (DB). L'élaboration de ce DPT (parmi douze autres) est par ailleurs souvent reléguée au dernier rang des priorités, dans un calendrier très contraint voyant les directions produire de nombreuses annexes budgétaires (budget vert, jaune, DPT, etc.). Dans ce cadre, la méthode de valorisation quantitative et qualitative des actions concourant spécifiquement à la promotion de l'égalité varie fortement entre les ministères : là où certains responsables de programmes[55] isolent avec précision leurs crédits, d'autres ne parviennent pas à valoriser de montant[56] ou ne présentent pas de justifications cohérentes à la valorisation[57]. A cet égard, plusieurs dispositifs d'intervention de la politique de l'emploi[58] sont valorisés au *prorata* de la part des femmes en bénéficiant pour un montant total de 3,4 milliards d'euros[59] soit 58 % de l'effort total affiché dans le DPT. Or ces dispositifs ne sont pas directement ciblés sur la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et ne devraient pas être comptabilisés au sein de l'effort de l'Etat pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes.

---

[52] Il s'agit de l'un des 13 documents de politique transversale (DPT) prévus par l'article 128 de la loi de finances rectificative n°2005-1720 du 30 décembre 2005. Le DPT relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes a ainsi remplacé en 2009 le jaune budgétaire « état des crédits et des actions qui concourent aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes ».

[53] Ces six axes sont : culture de l'égalité, violences faites aux femmes, santé des femmes, égalité professionnelle et autonomisation économique, pauvreté et exclusion, droit des femmes à l'international. Ces six axes recoupent en partie les quatre axes du plan interministériel 2024-2027.

[54] Par exemple, de nombreux passages sont quasi-strictement identiques aux justifications présentées dans les projets annuels de performance des programmes quand bien même ces dernières ne sont pas orientées sur les questions d'égalité.

[55] C'est le cas notamment du programme 131 « création » du ministère de la culture et du programme 147 « politique de la ville ».

[56] 7 des 52 programmes identifiés par le DPT comme contribuant à la politique de l'égalité ne sont pas valorisés, l'absence de valorisation étant souvent justifiée par la complexité de l'exercice. Par exemple, le programme 163 (jeunesse et vie associative) ne valorise aucun crédit, indiquant qu'« *il est impossible d'isoler des crédits concourant à cette politique transversale* »

[57] Parmi les 15 programmes qui contribuent pour plus de 50 M€ (CP) au DPT, seuls 7 présentent des justifications claires et cohérentes avec les principes posés par la circulaire.

[58] Il s'agit des contrats aidés, du contrat d'engagement jeune, des aides à l'apprentissage et aux contrats de professionnalisation, de l'activité partielle et du fonds de cohésion sociale.

[59] 676 M€ pour le programme 102 « accès et retour à l'emploi » et de 2,4 Mds€ pour le programme 103 « accompagnement des mutations économiques et du développement de l'emploi »)

Par ailleurs, d'importantes dépenses de la sphère santé et sociale contribuant à l'égalité entre les femmes et les hommes n'y sont pas recensées. En effet, le champ des dépenses de Sécurité sociale n'est par définition pas couvert par le DPT, alors même que des leviers majeurs s'y rattachent en matière de promotion de l'égalité[60] (*cf.* partie 2.3.2 *infra*).

Ainsi, le montant recensé dans le DPT ne traduit pas avec justesse l'effort affiché en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes : s'il est surestimé sur le périmètre de l'Etat[61], il est par ailleurs sous-estimé du fait de l'absence de valorisation des dépenses sociales. En outre, son champ exclut *de facto* les dépenses de promotion de l'égalité mises en œuvre par les collectivités territoriales, qui votent leur budget séparément.

2.3.3. L'obligation d'étude d'impact des dispositions des projets de lois financières et ordinaires sur l'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas mise en œuvre de façon satisfaisante

Conséquence d'une faible culture de l'évaluation parmi les décideurs publics[62], couplée à des contraintes de calendrier de l'élaboration des normes, l'obligation d'étude de l'impact des dispositions nouvelles sur l'égalité entre les femmes et les hommes est peu effective (*cf.* annexe VII)**.** Ce constat vaut aussi pour les autres champs pour lesquels il est obligatoire de mesurer l'impact *ex ante* des dispositions nouvelles (par exemple, l'impact sur les jeunes). Malgré l'obligation en vigueur depuis la circulaire précitée de 2012, cette dimension n'est pas aujourd'hui suffisamment prise en compte dans les études d'impact. Ces enjeux apparaissent tout de même mieux cernés dans les études d'impact des projets de lois ordinaires, par rapport aux lois financières[63]. Aucun article du projet de loi de finances pour 2024 n'a en effet vu son impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes évalué. L'impact sur l'égalité de seuls 4 des 32 articles du projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) pour 2024 est étudié, avec une qualité variable.

Ce défaut d'analyse peut laisser impensés les impacts différenciés sur les situations des hommes et des femmes de certaines dispositions. C'est le cas de dispositions qui ne cherchent pas à promouvoir cette égalité, mais qui peuvent néanmoins avoir une incidence sur celle-ci. A titre d'exemple, la rubrique « incidence sur l'égalité entre les femmes et les hommes » de l'étude d'impact de l'article 28 du PLFSS 2024 qui prévoit notamment la limitation de la durée des arrêts de travail prescrits en téléconsultation est renseignée comme « sans objet ». Or, cette mesure est susceptible d'avoir un impact différencié dans la mesure où les femmes font face à des contraintes spécifiques (i.e. pauvreté des familles monoparentales, charge de travail non rémunéré plus importante, moindre usage de la voiture susceptible de limiter leurs déplacements).

---

[60] Sur l'axe 2 « améliorer la santé des femmes », l'axe 3 « égalité professionnelle et autonomisation économique » et l'axe 5 « agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale ».

[61] Le montant exact de cette survalorisation est difficile à estimer, dans la mesure où la valorisation injustifiée des crédits du champ emploi est légèrement compensée par le caractère non-exhaustif du recensement des actions concourant à la promotion de l'égalité. On peut toutefois raisonnablement l'estimer autour de 3 milliards d'euros (soit une diminution de plus de moitié de l'effort affiché sur le périmètre de l'Etat).

[62] Voir notamment le rapport annuel du Conseil d'Etat de 2020 « Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques » pointant notamment les faiblesses des évaluations existantes.

[63] Certains projets de loi ordinaire intègrent mieux que d'autres cette dimension dans les études d'impact. C'est le cas récemment de l'étude d'impact sur projet de loi pour le plein emploi dont 5 des 11 articles font l'objet d'une analyse d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, avec une qualité d'analyse qui diffère selon l'objet des dispositions.

2.4. Indépendamment des limites liées à la conjugalisation du système socio-fiscal, l'appareil statistique produit certaines données sexuées dont le potentiel n'est pas toujours pleinement utilisé

Souvent mobilisée pour justifier la non réalisation des analyses d'impact, l'absence de données ventilées par sexe doit être relativisée. Il existe en effet de nombreuses données sexuées, dans les domaines socio-économiques, que l'Insee mobilise d'ailleurs dans sa publication intitulée « Femmes et hommes, l'égalité en question » pour mesurer l'évolution dans la durée des inégalités. Dans le champ emploi-travail-formation en particulier, non seulement des données existent mais des perspectives nouvelles devraient naître par la meilleure utilisation des données issues de la déclaration sociale nominative (DSN)[64].

Cela étant, y compris dans les champs où ces données existent comme celui de l'emploi, ces dernières ne sont pas toujours pleinement exploitées dans le cadre des études réalisées par les services statistiques ministériels. Il manque par exemple des études statistiques pour documenter les causes de la sous-représentation des femmes observable au sein de la politique d'apprentissage[65], du réseau des écoles de production[66], ou encore dans certains programmes d'insertion des réfugiés[67] (*cf*. annexe VII).

Dans d'autres sphères, les données sexuées sont plus rares en raison de la nature des informations collectées (par exemple, pour « Ma Prime Rénov »[68]) ou de la faiblesse des systèmes d'information (par exemple, pour la branche autonomie). Ainsi, dans le champ du handicap les données sexuées sont produites au sein de chaque maison départementale des personnes handicapées (MDPH) mais l'absence d'interconnexion des systèmes d'information ne permet pas de remontées d'informations fiables et consolidées. Le déploiement d'un système d'information commun des MDPH, qui a pris du retard, devrait permettra d'améliorer le dépôt, l'instruction et le suivi des dossiers des demandeurs mais également de disposer d'un outil unique pour produire des données et améliorer la connaissance des publics.

Il est par ailleurs à noter que, même dans les champs qui semblent en être dépourvus, comme l'écologie, des données sexuées peuvent exister sans qu'elles ne soient connues des administrations. C'est le cas par exemple de la ventilation par sexe des bénéficiaires des aides à la conversion des véhicules thermiques (primes à la conversion et dispositif de *leasing* électrique, notamment) dont l'agence de services et de paiement (ASP) dispose, mais pas les services statistiques et métiers.

---

[64] Rendu public, le rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale de l'Insee d'avril 2023 relatif à l'utilisation des données de la Déclaration sociale nominative (DSN) à des fins de statistiques publiques ou de pilotage identifie des pistes pour permettre une meilleure utilisation de ces données à des fins de pilotage. Ce rapport indique que l'utilisation des données issues de la DSN peut permettre de mieux apprécier les spécificités de la situation sur le marché du travail de certaines catégories d'actifs, dont les femmes.

[65] Les femmes sont sous-représentées de 5 points par rapport au public cible du dispositif.

[66] Les effectifs des écoles de production sont constitués de 11 % de filles (48 % dans la classe d'âge éligible). Or, cette faible proportion ne semble pas uniquement explicable par leur moindre propension au décrochage scolaire et aux difficultés d'apprentissage.

[67] Les performances du programme « Insertion Professionnelle pour les Réfugiés (IPR) » en matière de retour à l'emploi sont bien moins bonnes pour les femmes que les hommes. Le programme « Hébergement Orientation Parcours vers l'Emploi (HOPE) » ne bénéficie qu'à une part très résiduelle de femmes (3 % en 2022 et 10 % en 2023 en lien avec la venue de réfugiées ukrainiennes).

[68] La base de données ne comprend pas d'information sur le sexe du demandeur, mais comprend des informations sur le revenu fiscal de référence du demandeur et le nombre d'occupants dans le logement à rénover.

Enfin, dans certains champs, les données ne sont pas immédiatement disponibles en raison de la familialisation des prestations sociales et de la conjugalisation du système fiscal. Pour autant, sous réserve d'émettre certaines hypothèses sur la répartition des charges et des ressources entre les conjoints au sein du couple, il n'est en rien impossible de mesurer *ex ante* ou *ex post* l'effet d'une réforme socio-fiscale sur l'égalité entre les femmes et les hommes[69].

3. La budgétisation intégrant l'égalité doit reposer sur une approche évaluative et corrective couvrant le champ large des dépenses et des recettes de l'Etat et de la Sécurité sociale

L'invisibilité partielle de l'enjeu d'égalité entre les femmes et les hommes est l'un des angles morts de la procédure budgétaire existante : aucun outil ne permet d'identifier des biais dans des dispositifs considérés par principe comme neutres. Des choix budgétaires structurants sont ainsi réalisés chaque année sans que leur incidence sur l'égalité entre les femmes et les hommes ne soit interrogée. Aussi, au cours de la dernière décennie, il n'y a pas eu de réflexion sur la sous-représentation des femmes parmi les bénéficiaires de financements importants alloués par exemple à l'insertion par l'activité économique (1,5 milliards d'euros au total en 2024, 38 % de femmes parmi les salariés de l'insertion par l'activité économique, soit une sous-représentation de 10 points), ou dans le cadre de certains appels à projet du plan « France 2030 » (54 milliards d'euros au total, *cf.* partie 3.2.6.1 ci-dessous). Il n'a pas non plus été question de mesurer l'incidence sur l'égalité de dépenses importantes ayant connu de nettes hausses, par exemple le soutien à l'apprentissage (16,7 milliards d'euros au total en 2024, 44 % de femmes parmi les apprentis).

3.1. La démarche de BIE doit viser en priorité à corriger les inégalités et à accompagner les mutations de la société, ce qui n'implique pas forcément une catégorisation exhaustive des dépenses

Au vu des inégalités persistantes, et dans une logique d'efficacité, la finalité correctrice doit guider les choix méthodologiques de la future démarche, comme c'est le cas en Suède ou au Canada. La BIE doit en effet permettre d'activer des leviers correctifs, qu'ils soient budgétaires (*ex.* modulation d'une subvention sur la base de critères de mixité), fiscaux (*ex.* recentrage des critères d'un crédit d'impôt pour favoriser les familles monoparentales les plus touchées par la pauvreté), réglementaires (*ex.* modification des paramètres d'une prestation sociale) ou opérationnels (*ex.* ajout d'un critère de mixité dans le repérage de publics en insertion accompagnés en Epide). De manière subsidiaire, la démarche de BIE peut aussi avoir une vocation transformatrice, en apportant des éléments d'analyse nécessaires à une réflexion plus large sur les mutations de la société et du modèle social français.

Aussi, il ne s'agit pas de catégoriser l'ensemble des dépenses dans une logique informative, mais bien d'analyser en priorité les dépenses susceptibles d'être biaisées en défaveur des femmes ou des hommes tant dans leur conception que leur mise en œuvre, pour les corriger.

[69] C'est ainsi que l'Institut des politiques publiques avait en 2016 mesuré, par un modèle de micro-simulation, l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes de plusieurs mesures phares des lois financières de l'année. Cette étude testait plusieurs hypothèses de répartition des revenus et des charges entre conjoints d'un même couple, notamment à part égal ou en proportion des revenus de chacun.

Trois raisons conduisent la mission à écarter l'option de faire débuter la démarche par une catégorisation exhaustive du budget au prisme de l'égalité entre les femmes et les hommes, telle qu'elle existe en Belgique ou en Italie :

- la catégorisation exhaustive est lourde à mettre en œuvre, et peut conduire à différer voire désinvestir le travail d'identification de biais puis de mesures correctives ;
- la catégorisation exhaustive n'est pas indispensable sur le champ du budget de l'Etat, dès lors que la nomenclature budgétaire peut permettre, sans grands efforts, de produire un premier niveau d'analyse comparable[70]. Si ce n'est pas forcément le cas des branches de la Sécurité sociale et des opérateurs, qui ne partagent pas une nomenclature aussi fine, une approche *top-down* (en partant des grands enjeux) leur est mieux adaptée (*cf. infra*) ;
- contrairement au budget vert, la catégorisation exhaustive sur les question d'égalité ne peut fondamentalement pas aboutir à l'identification de mesures dites « défavorables » qu'il serait utile de réduire pour réaliser des économies budgétaires. Alors que des dépenses peuvent être explicitement défavorables à l'écologie ou à la transition énergétique, notamment dans un objectif de développement économique, la mission n'a pas observé de situation comparable concernant le principe d'égalité entre les femmes et les hommes. Lorsqu'une dépense se révèle mal ciblée au regard de la situation ou de la représentativité des femmes parmi ses bénéficiaires, elle n'est pas pour autant défavorable en soi. Il s'agit plutôt de corriger le biais défavorable qu'elle comporte. Par exemple, la sous-représentation des femmes parmi les salariés des entreprises adaptées n'implique non pas de remettre en cause ce dispositif, mais bien d'activer des leviers correctifs, comme la formalisation d'offres d'emploi plus ouvertes précisant les possibilités d'aménagement horaire ou les contraintes physiques.

3.2. La mission propose de mettre en œuvre une démarche ciblée et progressive reposant sur six piliers complémentaires

La mission propose une démarche évaluative sur un champ large, incluant les dépenses de l'Etat et de la Sécurité sociale, de même que les recettes et les dépenses fiscales.

Afin d'en assurer la soutenabilité et la pertinence, la mission propose pour cela de mettre en œuvre une démarche ciblée et progressive, qui repose sur six piliers complémentaires répartis en deux parties (*cf.* figure 1) :

- une première partie consacrée à l'identification et à la correction de biais défavorables à l'égalité dans des dépenses en apparence neutres :
  - pilier 1 : une application ciblée de l'obligation d'études d'impact *ex ante* aux seules mesures affectant la situation individuelle de personnes, sous réserve d'une amélioration de leur qualité ;
  - pilier 2 : une analyse ciblant, dans le cadre de la procédure d'élaboration du budget, les dépenses d'intervention de l'Etat en particulier et l'action de la Sécurité sociale, dans le but d'identifier des biais défavorables aux femmes ou aux hommes et de les corriger ;
  - pilier 3 : une amélioration de la démarche de performance sexuée en la recentrant sur le pilotage de la suppression des biais identifiés ;
  - pilier 4 : une analyse ciblée de la structure des prélèvements obligatoires, et de certaines dépenses fiscales et niches sociales au prisme de leur impact sur l'égalité ;

[70] Cette nomenclature permet notamment d'identifier les dépenses d'intervention (titre VI), et en leur sein les transferts bénéficiant à des individus ou des ménages (catégorie 61).

- une deuxième partie consacrée aux dépenses et dispositifs de promotion de l'égalité :
  - pilier 5 : un recensement amélioré des dépenses de l'Etat et de la Sécurité sociale concourant spécifiquement à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
  - pilier 6 : la formalisation d'approches transverses visant à faire des subventions publiques, et dans une moindre mesure, de la commande publique des leviers de promotion de l'égalité.

3.2.1. L'obligation d'études d'impact *ex ante* pourrait cibler les dispositions touchant le plus directement les situations individuelles de personnes physiques, sous réserve d'une amélioration de leur qualité

Mieux réaliser les études d'impact *ex ante* peut permettre d'anticiper et donc d'éviter l'apparition de biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes. Ces dernières gagneraient à être ciblées sur les mesures les plus susceptibles d'avoir un impact sur l'égalité, tant par souci d'efficacité qu'au regard de la pluralité des dimensions à prendre en compte dans ces études (*cf.* annexe V). En effet, aussi important soit-il, l'enjeu de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes en côtoie d'autres, comme l'efficacité, la préservation de l'environnement ou la prévention des discriminations liées au handicap.

Dans ce contexte, la mission préconise de formaliser par circulaire du Premier ministre :

- **une grille rénovée de questionnements permettant de guider la réalisation par les services métiers des études d'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes**. Cette grille a été testée par la mission sur les dispositions du PLFSS 2024 ;
- **la mise en place d'un mécanisme de tri des projets législatifs et réglementaires pour lesquels une mesure *ex ante* de l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes apparaît pertinent.** Un faisceau d'indices peut en effet permettre de présumer l'existence d'un impact, direct ou indirect sur l'égalité, à l'échelle de chaque article de loi. Seraient ainsi ciblées en priorité par l'obligation d'évaluation les mesures bénéficiant directement ou indirectement à des individus. Le respect de ce circuit de triage serait vérifié dans le cadre d'un audit réalisé par la future gouvernance de la démarche (à savoir dans un premier temps une *task force* interministérielle) tous les trois ans ;
- **une possibilité donnée aux services de métiers de bénéficier d'une expertise pour la rédaction de l'étude d'impact.** Ce rôle serait confié à la future *task force* instituée pour piloter la mise en œuvre de la démarche (*cf.* partie 4.1 *infra*).

Un bilan qualitatif du contenu des études d'impact et un suivi du nombre de demandes d'expertise par l'administration devraient être intégrés au futur rapport.

<u>Proposition n° 1</u> (pilier 1) : Renouveler par circulaire du Premier ministre le cadre des études d'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes, à partir d'une méthodologie redéfinie et de la mise en œuvre d'un mécanisme de tri des projets législatifs et réglementaires pour lesquels une mesure *ex ante* de l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes apparaît pertinente. En rendre compte dans le futur « *rapport sur l'impact du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes* » pour ce qui concerne les projets de lois financières voire de lois ordinaires selon le niveau d'ambition.

3.2.2. Afin d'identifier des biais défavorables à l'égalité, une priorité doit être donnée à l'analyse des dépenses d'intervention de l'Etat et de la Sécurité sociale

3.2.2.1. L'analyse priorisée des programmes du budget de l'Etat peut permettre de corriger des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes, et d'enrichir la démarche de performance budgétaire

La mission préconise une approche priorisée par convention établie à partir de la nomenclature budgétaire, en assumant une priorité donnée aux dépenses d'intervention et en particulier aux transferts aux ménages (*cf.* encadré 6) (*cf.* annexe VII). Cette approche conduit à inclure dans le champ de l'analyse plus de 70 % des dépenses du budget général de l'Etat[71], dont 31 % de dépenses d'intervention (priorité 1), 35 % de dépenses de personnels (priorité 2) et 5 % de dépenses d'immobilisations corporelles et incorporelles (priorité 3) (*cf.* graphique 1).

Encadré 6 : Périmètre de l'analyse des dépenses budgétaire par nature

Les informations offertes par la nomenclature budgétaire issue de la LOLF (par titre et catégorie) suffisent à définir le périmètre d'application de la démarche, sans qu'il ne soit nécessaire de conduire un travail de recatégorisation de toutes les dépenses du budget de l'Etat sur le modèle de la démarche belge ou italienne. En s'appuyant sur cette nomenclature fine, la mission a exclu *a priori* du champ de l'application de la démarche analytique les dépenses suivantes en raison de leur lien distant voire inexistant avec les enjeux d'égalité, à savoir les dotations des pouvoirs publics (titre I), les dépenses de fonctionnement (titre III), les dépenses d'intérêts de la dette (titre IV), les subventions pour charges d'investissement d'opérateurs (titre V, catégorie 53), les appels en garantie (titre VI, catégorie 65) ainsi que les prêts et avances, les dotations en fonds propres, et les dépenses de participation financière (tire VII). **Les dépenses neutralisées *a priori* représentent 30 % du budget général de l'Etat hors remboursements et dégrèvements.**

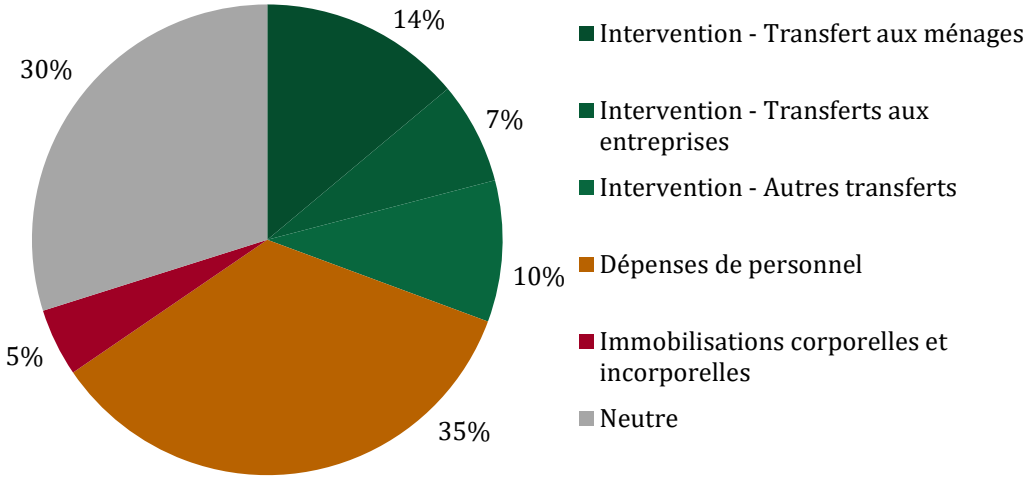
La mission propose d'inclure le reste des dépenses dans un ordre de priorité permettant de tenir compte de l'effet potentiel des dispositifs sur l'égalité entre les femmes et les hommes :

- en priorité 1, les dépenses d'intervention, en particulier les transferts aux ménages et aux entreprises qui viennent modifier directement (par exemple dans le cas d'une allocation d'aide sociale versé à un ménage) ou indirectement (par exemple, dans le cas d'une aide à l'embauche versée à une entreprise) la situation individuelle de personnes physiques ;
- en priorité 2, les dépenses de personnel qui participent de la mise en œuvre de politiques publiques dont l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes peut être documenté et analysé dans le cadre de la démarche BIE ;
- en priorité 3, les programmes d'investissement dans des équipements, infrastructures ou solution dématérialisée à destination du public (par exemple, le plan de construction de 15 000 nouvelles places de prison ou les projets numériques de simplification au profit des usagers financés le fonds de transformation de l'action publique).

Source : Mission (annexe VII du rapport)

[71] En crédits de paiement, hors dégrèvements et remboursements.

Graphique 1 : Champ d'application de l'analyse par programme



Source : Mission, budget général de l'Etat (hors dégrèvement et remboursement d'impôts).

Pour les dépenses entrant dans ce champ d'analyse, la méthodologie testée et proposée par la mission se décline en trois temps illustrés dans la figure 2 ci-après :

- temps 1 : l'appréciation des inégalités dans le champ du programme budgétaire examiné afin de dresser un constat clair et partagé des inégalités dans le champ de la politique publique concernée ;
- temps 2 : l'application d'une grille d'analyse en cinq étapes visant à identifier d'éventuels biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes dans le but de mettre en œuvre des actions correctives (*cf.* figure 3 ci-après). Deux types de biais peuvent être identifiés à l'aide de cette grille d'analyse afin d'une part, d'identifier une situation d'écart de représentation des femmes (ou des hommes) parmi les bénéficiaires du dispositif financé par rapport à leur représentation au sein du public cible ; d'autre part, des écarts de performance qui s'expliqueraient, toutes choses égales par ailleurs, par le sexe du bénéficiaire ;
- temps 3 : l'amélioration de la prise en compte des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes au sein de la démarche de performance du programme, au regard des biais identifiés, le cas échéant.

Figure 2 : Présentation des trois étapes de l'analyse BIE par programme proposée par la mission

Temps n°1 – Appréciation des inégalités dans le champ du programme budgétaire

Objectifs

- Dresser **un constat clair et partagé des inégalités** dans le champ de la politique publique concernée.

Méthode

Analyser des sources existantes, par exemple :
- la publication annuelle de l'Insee « Femmes et hommes – l'égalité en question », ;
- les publications du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- les études des services statistiques ministériels ;
- les publications académiques.

Temps n°2 – Analyse de l'incidence du programme sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Objectifs

- Identifier **les biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes** dans les dépenses publiques

Méthode

Appliquer une grille d'analyse autour de cinq axes présentée dans la figure 3 :
- le lien de la dépense avec les objectifs d'égalité entre les femmes et les hommes ;
- la connaissance statistique des bénéficiaires ;
- la composition sexuée des bénéficiaires et du public cible ;
- les écarts de performance de la dépense en fonction du sexe du bénéficiaire ;
- la compréhension de la situation des femmes au regard de la politique publique déployée ;
- les actions correctives au regard de l'éventuel biais identifié.

Temps n°3 – Intégration des enjeux d'égalité dans la démarche de performance

Objectifs

- Améliorer l'intégration des enjeux en matière d'égalité entre les femmes et les hommes dans la démarche de performance

Méthode

Systématiser trois questionnements :
- les indicateurs existants des projets et rapports annuels de performance sont-ils sexués ou déclinés par configuration familiale ?
- lorsqu'ils le sont, ces indicateurs sexués sont-ils pertinents au regard des enjeux en matière d'égalité identifiés dans le champ du programme ?
- de nouveaux indicateurs doivent-ils être ajoutés en complément ou remplacement de la batterie d'indicateurs existants ? si oui, quelles sont les améliorations proposées ?

Source : Mission.

Figure 3 : Méthode d'identification des éventuels biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes

	Méthode d'identification des éventuels biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes	Exemple d'application à l'insertion par l'activité économique (IAE)
1	**Lien de la dépense avec les objectifs d'égalité entre les femmes et les hommes** • la dépense concourt-elle à l'un des axes de la politique de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ? si oui, à quel axe la dépense se rattache-t-elle ? • si oui, comment cette dépense doit être valorisée dans le recensement des crédits concourant spécifiquement à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ?	En l'état, l'IAE ne se rattache à aucun axe de la politique interministérielle de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes.
2	**Appréciation de la connaissance statistique des bénéficiaires** • qui sont les bénéficiaires de la dépense budgétaire ? • pour les transferts aux personnes morales et les dépenses investissement, y a-t-il des personnes physiques bénéficiaires *in fine* ? • connaît-on la composition sexuée des bénéficiaires directs ou indirects de la dépense budgétaire ? • quel est le statut des données disponibles sur la composition sexuée des bénéficiaires ? **Comparaison de la composition sexuée des bénéficiaires et du public cible afin d'identifier une situation de sur ou sous représentation** • quel est le public cible de la dépense? Y a-t-il des limites méthodologiques à ce choix ? • quelle est la part des femmes au sein du public cible? • comment cette part se compare-t-elle avec celle des bénéficiaires de la mesure budgétaire ? peut-on conclure à une sur ou sous-représentation des femmes ? et si oui, de quelle ampleur ?	**Appréciation de la connaissance statistique des bénéficiaires** ▪ il s'agit d'une dépense de transfert aux entreprises, sous la forme d'aides aux postes en structures d'insertion par l'activité économique (SIAE). Des personnes physiques – à savoir les salariés en IAE - en sont *in fine* bénéficiaires ; ▪ les données relatives à la composition sexuée sont collectées par l'ASP et transmises à la DGEFP. **Comparaison de la composition sexuée des bénéficiaires et du public cible** ▪ l'IAE cible les personnes bénéficiaires du RSA (54 % de femmes), les demandeurs d'emploi de longue durée (45 % de femmes) ou de très longue durée (46 % de femmes) : en moyenne, les femmes représentent 48 % du public cible ; ▪ toutes structures confondues, 38 % des salariés en IAE sont des femmes, soit une sous-représentation de 10 points par rapport au public cible. La sous-représentation est la plus forte au sein de certaines structures (entreprises d'insertion, ateliers ou chantiers d'insertion)
3	**Identification d'un écart de performance de la dépense en fonction du sexe du bénéficiaire** ▪ l'indicateur de suivi de la performance de la dépense est-il sexué ? ▪ existe-t-il un écart sexué de performance du dispositif entre les femmes et les hommes ? cet écart peut-il être mesuré en neutralisant les différences liées aux caractéristiques autres que le sexe du bénéficiaire (niveau de formation, secteur d'emploi, etc.) ?	Faute de déclinaison sexuée de l'indicateur de taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des SIAE, il n'est pas possible d'identifier un écart de performance.
4	**Appréciation de la situation des femmes au regard de la politique publique déployée** • existe-il une connaissance statistique approfondie pouvant expliquer la répartition sexuée des bénéficiaires ? • des évaluations ont-elles été menées pour identifier des biais sexués d'accès ou des écarts sexués de performance pour cette dépense ? • quelles études seraient nécessaires pour améliorer la connaissance des biais liés au sexe ? quelle instance pourrait mener cette étude ?	**Le GIP inclusion a réalisé des approfondissements statistiques pour mieux apprécier les causes sous-jacentes de la sous-représentation des femmes en IAE. En ressortent notamment les constats suivants :** ▪ **Vivier** : 39% des candidatures viennent de femmes, du fait notamment de deux secteurs concentrant une part importante des salariés en insertion : *Construction, Bâtiment et Travaux publics* (3% des candidatures émises sont des femmes) et *Agriculture et Pêche, Espaces naturels et Espaces verts, Soins aux animaux* (13%) ; ▪ **Orientation** : les candidatures féminines sont moins souvent orientées par un prescripteur habilité que celles des hommes : 34% des candidatures émises par les prescripteurs concernent des femmes. La part des candidatures féminines dans les orientations varie en fonction des prescripteurs : l'établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) oriente 16% de femmes, contre 84% pour les caisses d'allocation familiales.
5	**Actions correctives au regard du biais identifié** • lister les actions correctives mises en œuvre ou à mettre en œuvre pour corriger des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes.	Aucune politique pro active de féminisation des publics en insertion par l'activité économique n'est mise en œuvre, à date.

Source : Mission.

Afin d'en apprécier la robustesse, la mission a testé cette approche méthodologique sur un échantillon de huit programmes budgétaires (soit au total 116 milliards d'euros en crédits de paiement pour 2024– *cf.* annexe VII)[72]. La préfiguration de cette méthode en trois temps a permis de tirer plusieurs enseignements importants pour sa future mise en œuvre :

- identifier des biais défavorables à l'égalité implique de mener une analyse à une maille souvent plus fine que l'action ou la sous-action, soit un constat qui rejoint celui fait par la direction du budget pour le budget vert après plusieurs années de mise en œuvre[73] ;
- certaines étapes de l'analyse revêtent une complexité élevée, du fait des approfondissements statistiques qu'elles impliquent, à savoir l'identification de la répartition sexuée des bénéficiaires, du public cible et de sa composition sexuée[74] et de la performance de la dépense en fonction du sexe du bénéficiaire ;
- la compréhension de la situation des femmes au regard de la mesure financée est souvent lacunaire. Dans de nombreux cas, la mission a constaté un niveau de connaissance faible ne permettant pas de comprendre les causes de la sous-représentation des femmes ou de la moindre performance du dispositif pour ces dernières. Ceci implique que soient conduites, d'une part, des études supplémentaires afin de documenter précisément l'origine du biais, et ainsi d'être en mesure d'élaborer et mettre en œuvre une mesure correctrice, et d'autre part, des formations des porteurs de programme y compris au sein des services déconcentrés sur les spécifiés de l'approche et des enjeux.

Au regard de ces difficultés, il apparait nécessaire de prioriser l'application de la démarche proposée. La mission propose d'appliquer la double priorisation suivante :

- une priorisation entre les programmes, en définissant cinq à dix nouveaux programmes à analyser chaque année en commençant par ceux concentrant le plus de dépenses d'intervention[75], puis de dépenses de personnels affectés aux réseaux de services publics (école, police, *etc.*). Ces nouveaux programmes viendraient enrichir ceux déjà analysés ;
- une priorisation des dépenses analysées au sein des programmes qui seraient sélectionnés selon les mêmes critères de priorisation que pour les programmes[76].

---

[72] Les critères ayant présidé à leur sélection ont volontairement conduit à une sur-représentation des dépenses dont l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes est le plus direct. Les huit programmes sont : aide à l'accès au logement (programme 109), énergie, climat et après-mines (programme 174), accès et retour à l'emploi (programme 102), accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi (programme 103), financement des investissements stratégiques (programme 424), enseignement scolaire public du second degré (programme 141), enseignement scolaire public du premier degré (programme 140) et administration pénitentiaire (programme 107).

[73] Par exemple, au sein du programme 102, la sous-action « *04.02 – Structures d'accompagnement des jeunes vers l'emploi* » regroupe les financements de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE), des écoles de la deuxième chance (E2C), des actions de parrainage ou encore de mentorat. Tous ces dispositifs répondent à une logique différente, et ont parmi leurs bénéficiaires une proportion différente de femmes et d'hommes.

[74] Le public cible n'est pas toujours facilement identifiable *a priori*, par exemple pour les dépenses visant à couvrir un risque (par exemple celui de désinsertion professionnelle dans le cas du FNE-Formation qui cible les salariés des entreprises en difficultés ou en mutation et/ou en reprise d'activité).

[75] Une priorité mériterait d'être donnée aux programmes qui concentrent d'abord les montants les plus importants de transferts aux ménages (catégorie 61) et ensuite, les montants les plus importants des transferts aux entreprises (catégorie 62) et aux autres collectivités (catégorie 64). Les dix programmes concentrant les montants les plus importants de transferts aux ménages sont : « Handicap et dépendance », « Aide à l'accès au logement, « Inclusion sociale et protection des personnes », « Énergie, climat et après-mines », « Accès et retour à l'emploi », « Vie étudiante », « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation », « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », « Protection maladie », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ».

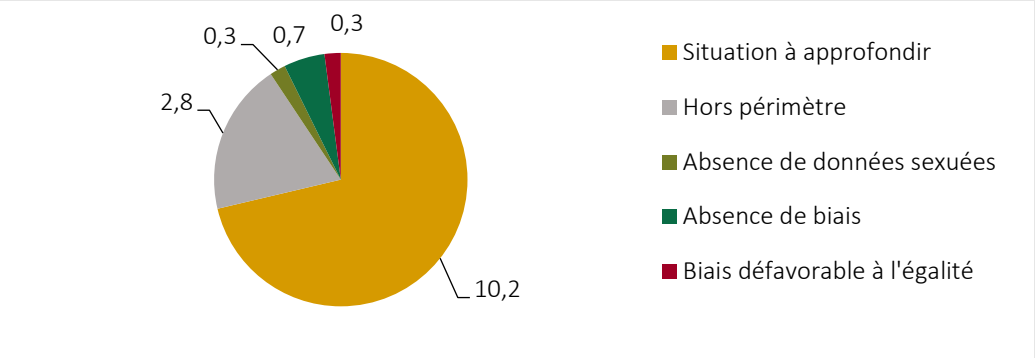
[76] Le critère de montant ne doit toutefois pas invisibiliser des enjeux d'égalité prégnants sur des dépenses de plus faible montant. Par exemple, la sous-représentation importante des jeunes femmes au sein des écoles de production (seulement 11 % contre 48 % dans la classe d'âge éligible) mérite d'être mieux comprise, même si le dispositif n'est financé par l'Etat qu'à hauteur de 13,2 M€.

Sur le champ de l'échantillon étudié, la mission a produit des notes d'analyse qualifiant la disponibilité des données sexuées, recensant les biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes, identifiant les études statistiques complémentaires à mener et proposant une liste d'indicateurs de performance sexués adaptés aux enjeux (*cf.* annexe VII). A titre d'exemple, le résumé de la note d'analyse du programme 103 « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » figure dans l'encadré 7.

Encadré 7 : Résumé de l'analyse BIE du programme 103

De manière quantitative, il ressort de l'application de la méthodologie au programme 103 la répartition suivante des crédits de paiement inscrits en PLF 2024.

Répartition des crédits de paiement en milliards d'euros au terme de l'analyse de leur impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes



De manière qualitative, l'analyse de l'impact du programme 103 sur l'égalité entre les femmes et les hommes met en exergue les enjeux et priorités suivants :

- une large disponibilité des données sexuées dans le champ des dispositifs d'accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi, dès lors qu'il s'agit de dispositifs individuels ; des compléments de données pourraient encore être apportés, par exemple pour connaître et analyser la ventilation par sexe des bénéficiaires du projet initiative jeune (PIJ création) et des maraudes numériques ;
- des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes au sein des préparations opérationnelles à l'emploi individuelles, le financement des écoles de production ainsi que les programmes « Insertion professionnelle pour les réfugiés » (IPR) et « Hébergement Orientation Parcours vers l'Emploi » (HOPE) ; une situation de sur-représentation des femmes parmi les bénéficiaires des formations ouvertes et à distance ; un besoin de comprendre le motif de ces biais, avant d'envisager d'éventuelles actions correctives;
- un besoin de travaux complémentaires pour mieux comprendre la situation des jeunes femmes en apprentissage, qui représentent une part minoritaire des apprentis (44 %) et bénéficient d'un moins bon taux de retour à l'emploi à l'issue de leur période d'apprentissage ;un besoin de collecter des statistiques complémentaires sur la situation des femmes au regard des actions de formation (FNE, plans régionaux du PIC) et de la déduction sur les heures supplémentaires ;
- un besoin de décliner davantage les indicateurs de performance du programme selon le sexe des bénéficiaires, au vu des enjeux identifiés et de l'existence des données.

Source : Mission, « note d'analyse BIE pour le programme 103 » – annexe VII du rapport.

Enfin, certains opérateurs clés du champ socio-économique mériteraient eux-aussi d'analyser leurs dépenses selon la même méthode, sous la forme d'une expérimentation dans un premier temps. Certains dispositifs d'intervention affectant très directement la situation d'individus et emportant des enjeux budgétaires majeurs sont en effet mis en œuvre par le biais d'opérateurs de l'Etat. Dès lors, et lorsque l'action de l'opérateur est structurante dans un champ socio-économique marqué par des inégalités entre les femmes et les hommes (tel que l'accès à l'emploi ou la formation), il semble pertinent d'expérimenter la mise en œuvre par l'opérateur lui-même des trois temps de l'analyse BIE préconisée par la mission. Par exemple, dans le champ des programmes 102 et 103 échantillonnés par la mission, l'analyse pourrait être déclinée en priorité et à titre expérimental par les opérateurs France Travail, France Compétences ou encore, sur leurs programmes respectifs, par l'Agence nationale du sport et l'Ademe, tant au regard de leur rôle clé que des moyens importants, humains et financiers, dont ils disposent. Au terme d'une période de trois ans, un bilan de cette mise en œuvre expérimentale pourrait conduire à étendre ou suspendre l'initiative de déconcentration de la BIE à l'échelle de certains opérateurs.

<u>Proposition n° 2</u> (pilier 2) : Identifier des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes dans le champ du budget de l'Etat :

- appliquer la méthode d'analyse proposée par la mission en priorisant les dépenses d'intervention ;
- étendre progressivement le champ de l'analyse à cinq à dix nouveaux programmes par an dans une logique de sédimentation de la connaissance ;
- présenter, dans ce cadre, le suivi des programmes des années précédentes et des mesures correctives apportées ;
- restituer chaque année au sein du futur rapport une vision consolidée, par programme et au global, faisant ressortir les principaux biais défavorables à l'égalité et les actions correctives à mener en priorité ;
- tester à titre expérimental sur une période de trois ans l'application de la méthode BIE à quelques opérateurs de l'Etat, par exemple France Travail, l'Agence nationale du sport ou l'Ademe, l'inscrire dans leur contractualisation et réaliser un bilan de la démarche après trois ans.

3.2.2.2. Une analyse de l'action de chaque branche de la Sécurité sociale est nécessaire au regard des enjeux majeurs d'égalité associés

L'action des branches de la Sécurité sociale répond à une logique d'assurance sociale et de protection universelle. Aussi, leur raison d'être est avant tout liée à la couverture d'un risque (maladie, vieillesse, accident du travail, etc.) indépendamment du sexe de l'individu concerné. En cela, une seule des cinq branches de la Sécurité sociale a un objectif assigné par la loi en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, à savoir la retraite[77]. La branche famille dispose également d'un objectif en matière d'égalité assigné par le REPSS, à savoir « concilier vie familiale et vie professionnelle », qui cible notamment le maintien des femmes en emploi et la réduction des écarts salariaux entre les femmes et les hommes.

[77] L'égalité entre les femmes et les hommes est un objectif à part entière du système de retraite français, prévu par la loi, qui fixe notamment un objectif de convergence puis de suppression des écarts de pension (*cf.* article L. 111-2-1 du code de la Sécurité sociale).

Les enjeux d'égalité sont tout de même appréhendés par les branches, dès lors que la situation spécifique des femmes ou des hommes peut être à l'origine de dépenses assurantielles les concernant exclusivement[78] ou très majoritairement[79]. Il ressort en revanche des analyses et entretiens de la mission une prise en compte inégale des enjeux d'égalité selon les branches, dont découlent des perspectives différentes (*cf.* annexe IX) :

- dans le champ des retraites, si des perspectives d'approfondissement existent, la situation différenciée des femmes et des hommes est déjà finement appréhendée. L'objectif législatif d'égalité entre les femmes et les hommes, notamment en termes de convergence du montant des pensions, est étroitement piloté, dans un cadre institutionnel impliquant des instances telles que le conseil d'orientation des retraites (COR) et le comité de suivi des retraites (CSR). Les perspectives d'approfondissement concernent en particulier l'impact sur l'égalité des droits familiaux et conjugaux, et leur adéquation avec les évolutions sociétales[80] ;
- dans le champ des accidents du travail et maladie professionnelle (ATMP), la branche n'assure qu'un suivi sexué très limité des données de sinistralité, et n'analyse ni ne pilote les dépenses de réparation et de prévention sous cet angle. En découle un besoin d'approfondir l'analyse sexuée des différents champs de données (sinistralité, reconnaissance des maladies professionnelles, dépenses liées à la réparation, etc.), ce qui passe aussi par l'amélioration des systèmes d'information ;
- dans le champ de la maladie, des actions de promotion de la santé des femmes sont mises en œuvre (par exemple, le renforcement récent des mesures de lutte contre la précarité menstruelle). Il n'existe en revanche ni de démarche d'identification exhaustive ni de pilotage systématique des inégalités de santé entre les femmes et les hommes. Leur étude est possible à partir de données épidémiologiques, et non de données de facturation de l'assurance maladie. Le travail de recensement des inégalités, et leur suivi, mériteraient de ce fait d'être pilotés par le ministère du travail, de la santé et des solidarités, et en particulier par la direction générale de la santé, en lien avec ses partenaires institutionnels. Des leviers correctifs mériteraient d'être identifiés pour chaque inégalité recensée, qu'ils soient à la main de la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) ou de l'une des directions du ministère[81] ;
- dans le champ de la famille, la situation des femmes est essentiellement appréhendée sous l'angle de leur rôle de mère. Du fait de la familialisation des prestations, les statistiques sexuées sont immédiatement disponibles uniquement pour les familles monoparentales et les personnes seules, mais ne sont pas pleinement exploitées. Ces statistiques mériteraient d'être déclinées selon le sexe de l'adulte à la tête de la famille monoparentale (à savoir une femme dans 84 % des cas[82]) ;

[78] Dans le champ de la maladie, c'est notamment le cas de l'interruption volontaire de grossesse, de la contraception hormonale, de la grossesse ou de la ménopause.

[79] Dans le champ de la retraite, c'est notamment le cas de la pension de réversion ou du minimum vieillesse.

[80] La Première ministre a saisi le Conseil d'orientation des retraites à ce sujet.

[81] Par exemple, en matière de formation des professionnels de santé.

[82] D'après l'édition 2023 « France, portrait social » de l'Insee.

- dans le champ de l'autonomie, bien que les données soient éparses du fait de la faiblesse des systèmes d'information et du nombre d'acteurs, elles donnent lieu, au sein du REPSS, à des analyses sexuées s'agissant des bénéficiaires de prestations ou des aidants Toutefois, ces analyses ne se traduisent pas par des indicateurs sexués servant au pilotage et permettant d'expliciter ou de suivre l'évolution de certains constats comme la différence entre le nombre de femmes et d'hommes bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH) à taux plein[83] ou encore la surreprésentation des garçons en situation de handicap en établissement pour mineurs.

Ainsi, dans l'ensemble des champs de la Sécurité sociale, l'application de la démarche de BIE apparaît non seulement nécessaire, mais indispensable. L'application au budget de la Sécurité sociale d'une grille d'analyse analogue à celle de l'Etat, telle que proposée ci-dessus, n'apparaît toutefois pas possible, tant les nomenclatures budgétaires diffèrent[84]. Aussi, et dans le but d'identifier des inégalités ou des angles morts du pilotage de la couverture de leur risque, la mission a construit et testé une analyse reposant sur l'appréciation :

- de l'intégration des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes dans le pilotage de l'action de la branche ou du ministère ;
- de la situation comparée des femmes et des hommes au regard du risque couvert par la branche ;
- des perspectives de meilleure intégration des enjeux d'égalité dans le champ couvert ainsi que dans son pilotage.

Proposition n° 3 (pilier 2) : Identifier des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes pour chaque branche de la Sécurité sociale :

- procéder à l'analyse sexuée des principales masses financières et des indicateurs de performance associés (approche budgétaire) ;
- examiner à partir des études existantes les pistes d'approfondissement restantes pour mieux piloter et corriger les inégalités (approche évaluative) ;
- restituer au sein du futur rapport les résultats de ces deux approches pour chaque risque couvert par la Sécurité sociale.

3.2.3. La démarche de performance doit être améliorée en la recentrant sur la correction des biais identifiés et en réalisant un bilan de l'atteinte des cibles

Par souci d'efficacité et de responsabilisation, les résultats de l'analyse sexuée doivent nourrir le dispositif existant de pilotage par la performance des dépenses de l'Etat et de la Sécurité sociale. Aussi, il ne s'agit pas de recréer une série d'indicateurs spécifiques à la démarche de BIE, mais plutôt de tirer les conséquences du résultat des analyses sexuées des programmes budgétaires et des branches de la Sécurité sociale au sein des documents existants (PAP/ RAP pour l'Etat et REPSS pour la Sécurité sociale). En particulier, dès lors qu'un biais est identifié, et qu'il existe une volonté de le corriger, un indicateur de suivi assorti d'une cible doit permettre de suivre l'efficacité de l'action corrective. Par exemple, s'il est décidé de prioriser l'augmentation du nombre de femmes orientées dans les structures d'insertion par l'activité économique, un indicateur de suivi du nombre de femmes bénéficiaires et de leur taux de retour à l'emploi, assorti d'une cible, mériterait être inclus dans le programme annuel de performance du programme 102.

---

[83] Près d'un bénéficiaire sur deux de l'AAH est une femme (48 %). 56 % des femmes perçoivent l'AAH à taux plein, contre 62 % des hommes bénéficiaires. 27% des bénéficiaires de l'AAH sont ainsi des femmes qui touchent cette aide à taux plein, tandis que 32 % des bénéficiaires sont des hommes qui touchent cette aide à taux plein.

[84] Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale ne s'appuie pas sur une nomenclature budgétaire fine, à l'image de celle de la LOLF.

Un bilan qualitatif des indicateurs existants et de leur évolution, ainsi qu'une mesure de l'atteinte des cibles pour chacun d'entre eux devront être présentés dans le futur rapport.

<u>Proposition n° 4</u> (pilier 3) : Améliorer la démarche de performance sexuée de l'Etat et de la Sécurité sociale :

- définir des indicateurs de performance directement adaptés aux biais identifiés par les méthodes d'analyse sexuées, et leur assortir des cibles ;
- réaliser annuellement un bilan consolidé de l'atteinte des cibles assorties aux indicateurs sexués dans le futur rapport commun aux projets de lois financières.

3.2.4. L'analyse de la structure des prélèvements obligatoires, ainsi que des dépenses fiscales et niches sociales, peut reposer sur des études thématiques et ciblées

Bien qu'elle ne fasse aucune distinction explicite entre les femmes et les hommes, la structure des prélèvements obligatoires n'est pas sans impact sur l'égalité. D'un côté, les prélèvements obligatoires accroissent légèrement les inégalités monétaires[85], en défaveur des femmes en raison de leur moindre niveau de revenus. En revanche, les recettes des prélèvements obligatoires permettent de financer des prestations redistributives, cette fois-ci en faveur des plus précaires et donc en moyenne de femmes.

Au sein du système fiscal, le bénéfice pour les femmes de la progressivité de l'impôt sur le revenu est par ailleurs atténué par le mécanisme de quotient conjugal. Motivé par le principe d'équité entre les foyers, ce dernier est à l'origine de gains financiers importants pour les contribuables[86]. Cela étant, il conduit par la même le second apporteur de revenu, le plus souvent la femme au sein du couple, à être davantage taxé qu'il ne le serait dans un système individualisé[87]. En dynamique, et comme le démontrent plusieurs études microéconomiques, il peut aussi avoir un effet désincitatif sur le travail des femmes en les dissuadant d'entrer sur le marché du travail ou d'augmenter leur temps de travail[88].

---

[85] *Cf.* « Réduction des inégalités : la redistribution est deux fois plus ample en intégrant les services publics », Insee Références, Mai 2021. Au sens élargi, les 20 % les plus modestes contribuent le plus aux prélèvements, rapportés à leurs revenus primaires. Cet effet est principalement attribuable à la fiscalité sur la consommation, et en particulier à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

[86] Par rapport à une situation d'imposition individuelle en 2017, 25 % des ménages (sept millions) étaient gagnants de la conjugalisation, contre 9 % de ménages perdants (deux millions et demi, concentrés entre les 5ème et 8ème déciles de niveau de vie). *Cf.* André, M. & Sireyjol, A. (2021). Redistributive Effects of the Taxation of Couples and Families: A Microsimulation Study of Income Tax. Economie et Statistique / Economics and Statistics, 526-527, 21–39. doi:10.24187/ecostat.2021.526d.2049

[87] La conjugalisation de l'impôt sur le revenu augmente en moyenne de 6 points le taux marginal d'imposition des conjoints aux ressources les moins élevées dans le couple, dont les trois quarts sont des femmes, tandis qu'elle diminue de 13 points en moyenne celui des conjoints aux ressources les plus élevées.

[88] *Cf* notamment, Bick A. et Fuchs-Schündeln N. [2017], « *Quantifying the Disincentive Effects of Joint Taxation on Married Women's Labor Supply », The American Economic Review, 107 (5), p. 100-104. Thomas, A. & O'Reilly, P. (2016) ; The Impact of Tax and Benefit Systems on the Workforce Participation Incentives of Women*. Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité N° 29.

En outre, malgré l'impact indirect sur l'égalité des mesures fiscales et sociales, il n'en existe ni un suivi ni une connaissance étayée. Cette incidence n'est pas documentée dans les études d'impact des projets de loi financières. En sus, peu d'études *ad hoc* se sont intéressées à l'impact de mesures fiscales nouvelles sur l'égalité entre les femmes et les hommes, la dernière en date étant celle conduite en 2016 par l'Institut des politiques publiques (IPP)[89]. Ce type d'études implique en effet de faire des hypothèses fortes sur la répartition de la charge de l'impôt entre les femmes et hommes d'un même foyer fiscal. De telles hypothèses ne sont pas évidentes, dès lors qu'elles renvoient aux mécanisme intimes de prise de décision au sein des couples[90], mais elles ne sont pas impossibles.

Dans ce contexte, la démarche de BIE pourrait contribuer à mieux éclairer l'impact du système fiscal sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Une démarche d'analyse systématique de l'impact sur l'égalité de tous les prélèvements obligatoires apparaît toutefois chronophage et peu pertinente. Plutôt, il est proposé une approche ciblée sur :

- la conduite d'au moins une étude thématique chaque année afin d'éclairer un aspect de la structure des prélèvements obligatoires sous le prisme de l'égalité (*cf.* encadré 8) ;
- la réalisation d'études plus poussées de l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes des principales mesures socio-fiscales de l'année écoulée, éventuellement par l'Insee de manière *ad hoc* voire dans le cadre de sa publication annuelle « France portrait social » ;
- une analyse ponctuelle de certaines dépenses fiscales ou niches sociales sous le prisme de leur impact sur l'égalité (allant par exemple de une à trois dépenses ou niches par an). Pour la première année, l'analyse pourrait par exemple porter sur une ou plusieurs dépenses fiscales en soutien à la garde d'enfants[91]. Ce prisme gagnerait aussi à être intégré systématiquement dans les évaluations et revues de dépenses confiées aux inspections.

---

[89] S Cottet, M. Monnet et L. Romanello (2016), « Analyser les mesures socio-fiscales sous l'angle des inégalités entre les femmes et les hommes », Rapport de l'institut des politiques publiques n°14 de mars 2016. Ce rapport mesure l'impact de plusieurs mesures sociales et fiscales entre les femmes et les hommes à partir d'un modèle de micro-simulation et de différentes hypothèses de répartition des charges et ressources au sein du couple (partage égal, répartition à due proportion des revenus, application de la valeur de Shapley).

[90] D'après l'enquête « emploi du temps » de 2010, près des deux tiers des couples vivant ensemble depuis au moins un an et dont au moins un des conjoints est actif déclarent mettre leurs revenus intégralement en commun. Cette proportion varie selon le niveau de diplôme, le revenu des partenaires, la présence d'enfant ou encore le statut marital.

[91] La mission a, à cet égard, réalisé une analyse des informations existantes sur les trois principales dépenses fiscales en soutien à la garde d'enfants à savoir : le crédit d'impôt famille, le crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans, et le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile. *Cf.* annexe VI.

Encadré 8 : Thématiques d'études à mener pour les années à venir classées dans un ordre indicatif de priorité

Sur la base des connaissances existantes et de ses analyses, la mission a identifié les thématiques suivantes pour les années à venir, classées dans un ordre indicatif de priorité :

- approfondir les modalités de répartition des ressources et des charges (y compris fiscales) entre les conjoints d'un même foyer selon différentes caractéristiques (dont leur statut marital, leur niveau d'étude et leur sexe). Il s'agirait, si possible, de reproduire le module « décisions dans les couples » dans la prochaine enquête « emploi du temps ». A défaut, une analyse des choix d'individualisation des taux de prélèvement de l'impôt sur le revenu pourrait être réalisée à partir des données fiscales, afin de compléter la connaissance du partage des charges entre conjoints ;
- évaluer l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes d'une réforme du quotient conjugal[92] ;
- examiner les effets du barème de la taxe sur les salaires sur l'emploi à temps partiel dans le secteur de la santé et du médico-social, et évaluer l'impact d'éventuelles réformes du dit barème[93] ;
- quantifier l'impact des règles fiscales sur les variations de niveau de vie des femmes et des hommes après la séparation, à partir d'une exploitation des données fiscales[94] ;
- évaluer l'impact de la réforme et des conditions d'octroi de la décharge de responsabilité solidaire de la LFI 2022 sur les taux de rejet et d'acception des demandes.

Source : Mission.

Les résultats de l'étude annuelle thématique et de l'analyse d'une à trois dépenses fiscales ou niches sociales sous le prisme de l'égalité devront être présentés dans le futur rapport.

Proposition n° 5 (pilier 4) : Réaliser des éclairages ponctuels sur l'impact de certaines caractéristiques du système de prélèvements obligatoires sur l'égalité entre les femmes et les hommes, et intégrer chaque année cette dimension à l'évaluation d'une à trois dépenses fiscales ou niches sociales. En rendre compte dans le futur rapport.

3.2.5. Le recensement de l'effort concourant spécifiquement à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes peut être utilement amélioré et complété, en l'inscrivant dans le cadre de la démarche de BIE

La mission considère que l'objectif du DPT reste pertinent, à savoir l'identification des dispositifs dédiés à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, afin de dresser un panorama des leviers disponibles, d'en mesurer l'évolution dans le temps, et d'en apprécier le ciblage au regard des priorités de la politique interministérielle (*cf.* annexe III). Ce travail n'apparaît en revanche utile que si les deux prérequis suivants sont réunis, ce qui n'est pas le cas actuellement (*cf.* partie 2.3.2 *supra*) :

- une clarification des conventions de définition et de valorisation des dépenses concourant à l'égalité entre les femmes et les hommes, qui est essentielle pour permettre une comparabilité dans le temps de l'évolution des montants recensés ;
- une présentation synthétique, sur le plan qualitatif et quantitatif.

[92] A date, des travaux d'économistes ont été conduits pour évaluer l'impact redistributif entre foyers fiscaux de plusieurs *scénarii* de réformes, mais pas encore entre les femmes et les hommes (*i.e.* impact redistributif en statique, effet sur l'offre de travail des femmes et sur les droits sociaux en dynamique).

[93] Le barème de la taxe sur les salaires s'applique par salarié en fonction de seuils de rémunérations annuelles, non proratisés en fonction de la durée dans l'emploi. Recourir à des salariés à temps partiel ou employer plusieurs salariés successivement sur le même poste dans l'année permet ainsi d'éviter ou de limiter l'application des taux majorés.

[94] Ces données ont par exemple été exploitées par l'Insee dans son étude de 2015 « les variations de niveau de vie des hommes et des femmes à la suite d'un divorce ou d'une rupture de Pacs ».

Premièrement, dans le champ du budget de l'Etat, l'identification des dépenses visant directement la promotion de l'égalité devrait être approfondie. Ceci implique de revoir le périmètre des dépenses valorisées. ***Dans un premier temps, devraient être retirés*** :

- les dispositifs d'intervention ne visant pas directement l'égalité (et notamment les dispositifs d'intervention en matière d'emploi portés par les programmes 102 et 103). Retirer la valorisation de ces deux programmes conduit à réduire de 3,4 milliards d'euros le montant de l'effort total valorisé à date (soit -58 %) ;
- les dispositifs visant davantage à répondre à des problématiques spécifiques aux femmes, qu'à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes. Des exemples précis sont détaillés dans l'annexe III, notamment dans le champ de la santé publique.

Dans un deuxième temps, de nouvelles dépenses pourraient être valorisées dès lors qu'elles sont des leviers déterminants pour réduire des inégalités entre les femmes et les hommes. Aussi, la mission a notamment identifié à ce titre les dispositifs dédiés aux familles monoparentales, par exemple sous la forme de bonification directe ou indirecte d'une prestation, compte tenu de la part très majoritaire des femmes à la tête de ces familles et de leur faible niveau de ressource[95].

S'agissant de la méthode de valorisation de ces dépenses, un travail d'homogénéisation doit être mené en établissant des conventions claires et partagées. La mission recommande que les bonnes pratiques de valorisation soient mises en avant et recensées dans un document méthodologique, par exemple s'agissant du recensement des dépenses visant à promouvoir l'égalité professionnelle entre les agents publics. Il s'agirait en outre de rappeler de nouveau l'écueil que constitue la valorisation des dépenses au *prorata* de la part des femmes en bénéficiant. Dans le champ des opérateurs de l'Etat, une présentation et une valorisation des actions contribuant directement à l'égalité devraient être recherchées de manière plus systématique[96].

Deuxièmement, la contribution des différentes branches de la Sécurité sociale à l'égalité entre les femmes et les hommes mérite d'être valorisée, au même titre que les dépenses de l'Etat. Certaines dépenses de la Sécurité sociale contribuent en effet à réduire les inégalités monétaires et à faciliter le retour à l'emploi des femmes, par exemple le soutien à la garde d'enfant[97] et l'action de recouvrement des pensions alimentaires au sein de la branche famille, les mesures de lutte contre la précarité menstruelle au sein de la branche maladie[98], ou encore le financement des pensions de réversion au sein de la branche retraite. Des nuances mériteraient d'être émises pour certaines de ces dépenses, par exemple les pensions de réversion[99] qui contribuent à l'instant t à réduire les inégalités au bénéfice des femmes mais qui ont pu conforter des stéréotypes de genre assignant la femme à son rôle d'épouse.

---

[95] Les femmes représentent plus de 8 parents sur 10 à la tête d'une famille monoparentale, et plus d'une femme sur trois (36%) à la tête d'une famille monoparentale vit en dessous du seuil de pauvreté (contre 15 % pour la population dans son ensemble et 22 % pour les pères de famille monoparentale). Source : Insee, « Femmes et hommes, l'égalité en question », édition 2022.

[96] Par exemple, il s'agirait de valoriser les actions ciblées de l'Agence nationale du sport en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes.

[97] Comptabiliser les dépenses de garde d'enfants peut avoir du sens tant que la garde repose très majoritairement sur les femmes et les pénalise sur le marché du travail.

[98] La LFSS pour 2024 permet le remboursement de protections menstruelles réutilisables pour les personnes de moins de 26 ans ainsi que pour les bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire (C2S).

[99] En statique, les pensions de réversion diminuent les écarts de pension entre les femmes et les hommes : d'après la Drees, en 2020, les femmes résidant en France perçoivent un montant de retraite de droit direct inférieur de 40 % à celui des hommes en 2020, contre 50 % en 2004. En tenant compte de la pension de réversion, cet écart se réduit à 28 %. En dynamique, elle peut être considérée comme un facteur de dépendance financière des femmes incitées à ne pas se séparer de leur mari, ou à ne pas travailler.

Au vu de la complexité et de la nouveauté de cet exercice, il est plus réaliste que le recensement des dépenses de la Sécurité sociale, qui n'existe pas à date, soit effectif à partir de 2026 sur les données d'exécution. La mission recommande à cet égard de conserver dans la présentation deux montants distincts présentant l'effort de l'Etat d'une part et de la Sécurité sociale d'autre part aux fins de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Ce travail de recensement serait intégré dans la deuxième partie du futur « *rapport sur l'impact du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes* », le DPT ne conservant pas d'existence distincte.

Proposition n° 6 (pilier 5) : Améliorer la valorisation de l'effort financier ciblé sur la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, actuellement réalisée dans le DPT relatif à la politique d'égalité entre les femmes et les hommes, en revoyant son périmètre, en harmonisant les méthodes de valorisation des crédits et en intégrant le champ de la Sécurité sociale. Intégrer cette valorisation, quantitative et qualitative, au sein du futur rapport et supprimer le DPT.

3.2.6. La BIE pourrait conduire à mobiliser davantage les leviers transverses que sont les financements publics et en particulier les subventions

3.2.6.1. Les subventions publiques pourraient être davantage mises au service de l'égalité entre les femmes et les hommes dans une démarche d'égaconditionnalité

Très souple, le cadre normatif applicable aux subventions permet d'en conditionner l'éligibilité à des critères relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes (*cf.* annexe VIII). En dehors des actions visant à promouvoir spécifiquement l'égalité, la puissance publique a toute latitude pour introduire des critères relatifs à l'égalité dans l'attribution de subventions ayant un autre objet (par exemple, des critères portant sur la gouvernance, la féminisation de l'encadrement, les politiques d'œuvres sociales, etc.).

Cette pratique, aussi appelée égaconditionnalité, renvoie à différentes réalités :

- le conditionnement de l'éligibilité à une subvention au respect d'un critère relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- le conditionnement du versement d'une tranche de la subvention à l'atteinte d'un objectif en matière d'égalité ;
- une majoration ou minoration d'un financement public en fonction de considérations relatives à l'égalité.

En France, sa mise en œuvre est revendiquée notamment par le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE) mais demeure peu utilisée. **L'intégration de considérations relatives à l'égalité dans l'octroi de subventions publiques demeure facultative et, *de facto*, très résiduelle pour ce qui concerne l'Etat.** Il n'existe pas, à l'échelle de l'Etat, de cadre homogène relatif à l'égaconditionnalité des subventions publiques. Ainsi, sa mise en œuvre résulte d'un portage volontariste par certains acteurs conduisant à des pratiques éparses. Dans le champ de l'État, seul le ministère de la culture et ses établissements publics ont été identifiés par la mission comme portant une démarche d'égaconditionnalité (conditionnement de l'éligibilité aux subventions à l'adoption d'un plan de lutte contre les violences et le harcèlement sexuels et sexistes, et majoration de subventions dans certains secteurs comme le cinéma et la musique – *cf.* tableau 2).

Tableau 2 : Modalités d'égaconditionnalité et exemples d'application

Modalité d'égaconditionnalité	Exemple
Conditionnement de l'éligibilité à un critère relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes	Conditionnement de l'éligibilité à une subvention à l'adoption d'un plan de lutte contre les violences et le harcèlement sexuels et sexistes (VHSS) – ministère de la culture et plusieurs établissements publics culturels[100].
Clause de progrès : conditionnement du versement d'une tranche de la subvention à l'atteinte d'un objectif intermédiaire en matière d'égalité	Pas d'exemple connu pour la sphère de l'Etat.
Majoration d'un financement public sur la base de critères liés à l'égalité entre les femmes et les homme (« bonus »)	Majoration de 15 % des subventions attribuées aux équipes dont les postes à responsabilité sont occupés à parité par des femmes et des hommes-centre national du cinéma. Ce bonus parité versé aux équipes de tournage paritaires s'est élevé à 1,1 M€ en 2023. Entre 2021 et 2023, la part des dossiers éligibles au bonus parité est passée de 32 % à 40 % des films en tournage.
Minoration d'un financement public sur la base de critères liés à l'égalité entre les femmes et les hommes (« malus »).	Pas d'exemple connu pour la sphère de l'Etat.

Source : Mission.

Cette démarche ne se retrouve pas avec autant d'ambition dans d'autres secteurs présentant pourtant des enjeux analogues de mixité. Par exemple, l'agence nationale du sport (ANS), pour laquelle la féminisation des pratiques sportives constitue un objectif, ne conditionne pas l'octroi de subventions à des critères relatifs à l'égalité. La question de l'égalité entre les femmes et les hommes est traitée plutôt par le biais d'actions visant des publics cibles (parmi lesquels les femmes) ou d'actions ciblées (par exemple, l'obligation pour une collectivité territoriale demandant une subvention pour un équipement de proximité de prévoir des heures de pratique sportive encadrées par une association[101]).

Autre exemple, malgré son ampleur et sa durée (54 Md€ sur cinq ans), les principaux appels à projets du plan France 2030, n'intègrent qu'un indicateur mixité à caractère facultatif et déclaratif portant sur la composition sexuée des équipes projets. Au mois d'avril 2024, seulement 27 % des projets avaient renseigné l'indicateur, sur une base déclarative et sans que cela n'emporte de conséquences sur leur éligibilité à une subvention. Sur ce champ, 37 % des projets subventionnés sont portés par une équipe projet paritaire au 5 avril 2024.

Au niveau de l'Union européenne, les financements accordés dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience (FFR)[102] imposent un objectif général et non-chiffré de « *prise en compte de l'égalité professionnelle* ».

[100] Centre national du cinéma, centre national de la musique, centre national du livre.

[101] Les femmes utilisent moins que les hommes les équipements sportifs de proximité quand il n'y a pas d'activité sportive encadrée prévue (*cf.* Yves Raibaud, « Genre, urbanité et pratiques sportives. Une étude des espaces du temps libre à Bordeaux et Genève », Sciences sociales et Sport 2022/2 n°20, pages 15 à 35).

[102] La Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) est un dispositif temporaire dans le cadre du programme *Next Generation EU* mobilisé par la Commission européenne pour mettre à disposition des Etats-membres des fonds pour mettre en œuvre des réformes afin de renforcer la résilience de leurs économies aux transitions écologique et numérique. Les Etats en bénéficient sur présentation de leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience (PNNR).

La mission recommande dès lors de généraliser les pratiques d'égaconditionnalité en les dotant d'un cadre simple et adaptable. Plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission[103] soulignent que l'intégration de l'égaconditionnalité peut entrer en tension avec les objectifs, voire les injonctions, de simplification maximale des procédures d'accès aux financements publiques et de réduction des « *barrières à l'entrée* ». Cette réserve conduit certains appels à projets à minorer l'importance accordée à ce critère, notamment en en faisant un critère facultatif, à vocation d'information.

À l'inverse, les expériences existantes, à l'image de celle du Centre national du cinéma (CNC), permettent d'identifier des facteurs de réussite de la démarche : sa mise en œuvre progressive (par exemple, en commençant par un bonus, et non un malus) et concertée avec les organisations professionnelles, son intégration au processus existant d'instruction des demandes de subvention, le choix d'un critère simple, l'accompagnement de l'appropriation par les acteurs des nouvelles exigences, et, enfin et surtout, son portage politique fort.

Dans ce contexte, la mission propose :

- d'abord, d'élaborer un cadre harmonisé de l'égaconditionnalité des subventions (en identifiant une liste de prérequis et une boîte à outils tirées des expériences dans le champ de la culture et des collectivités territoriales) ;
- ensuite, de transmettre une instruction du SGG à tous les secrétaires généraux pour identifier un ou deux dispositifs d'aides auxquels doit être appliqués l'un des outils d'égaconditionnalité, et prévoir une restitution annuelle de la démarche dans le futur rapport (*cf.* partie 4.4 *infra*). Il ressort des échanges de la mission avec les administrations qu'une priorité pourrait être donnée au champ du sport, de la politique de la ville, de l'emploi et l'agriculture.

Un bilan des pratiques existantes, des montants concernés et des progrès accomplis en matière d'égaconditionnalité des subventions publiques devra être présenté annuellement au sein du futur rapport.

<u>Proposition n° 7</u> (pilier 6) : Sur instructions du Premier ministre, élaborer un cadre interministériel d'application de l'égaconditionnalité des subventions, l'appliquer à au moins un ou deux dispositifs d'aide au sein de chaque périmètre ministériel (y compris en sollicitant le cas échéant les opérateurs et les branches de la Sécurité sociale). En rendre compte dans le futur rapport.

3.2.6.2. Le cadre juridique de la commande publique pourrait être clarifié et promu pour mieux intégrer les exigences d'égalité, dans un contexte toutefois plus contraint que celui des subventions

Les cadres juridiques national et européen applicables à la commande publique ouvrent la possibilité d'intégrer l'égalité entre les femmes et les hommes en lien avec l'objet du marché, sans toutefois en faire un objectif contraignant (*cf.* encadré 9 et annexe VIII). A l'inverse, d'autres critères ont vu leur importance renforcée dans une logique plus contraignante (critères environnementaux et d'efficience, notamment). Ces objectifs peuvent même entrer en concurrence, selon les acheteurs publics rencontrés par la mission.

[103] Direction des achats de l'État, agence nationale du sport, secrétariat général pour l'investissement.

Encadré 9 : Evolutions les plus récentes du cadre juridique européen

La directive européenne du 26 février 2014 relative à la passation des marchés publics prévoit une possibilité (non-obligatoire) d'intégrer, aux conditions d'exécution du marché des mesures destinées à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le cadre juridique européen a par ailleurs été récemment complété par la directive européenne du 10 mai 2023 visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes[104]. Celle-ci prévoit notamment une obligation de transparence pour les entreprises sur les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes, qui impliquerait une révision de l'index égalité professionnelle pour la France.

Source : Mission, annexe VIII.

Dans ce cadre juridique, la prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes doit s'appuyer sur un critère présentant un lien avec l'objet du marché, excluant *a priori* les critères relatifs à la politique générale de l'entreprise. Ce cadre, faisant l'objet d'une interprétation parfois stricte, limite l'effet de levier des critères choisis. De fait, la prise en compte de l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes se fait essentiellement par le biais de l'intégration de critère de mixité dans des clauses d'insertion, ciblant uniquement les personnes les plus éloignées de l'emploi et conduisant à une vision limitée de la problématique. Il existe de rares exceptions de clauses plus ambitieuses, susceptibles de faire avancer avec plus de pertinence les enjeux d'égalité professionnelle (*cf.* encadré 10).

Encadré 10 : Exemple d'un marché passé par l'UGAP pour des prestations de nettoyage

Ce marché étudié par la mission contient, en plus d'une clause d'insertion, des clauses sociales ayant trait à l'égalité entre les femmes et les hommes :

- il s'agit d'une part d'une clause de progrès insérée dans le cahier des clauses administratives particulières (CCAP), par laquelle le titulaire s'engage à faire progresser le taux effectif d'emploi de personnels féminins au sein de l'encadrement, avec l'objectif de tendre vers 50 % de personnel encadrant féminin durant la durée du marché. La titulaire transmet au mois de janvier chaque année un tableau de suivi qui doit permettre de constater une progression effective du taux d'emploi du personnel encadrant féminin au plus tard à la troisième transmission ;
- le marché contient également un plan de progrès relatif aux conditions de travail visant à faire progresser le travail en journée et/ou en continu (et donc réduire le temps partiel subi) afin d'atteindre 30 % des heures travaillées en journée et en continu.

Le suivi de ce marché a permis de constater une augmentation du taux d'encadrement féminin, qui a atteint 50 % en 2023, contre 39 % en 2021.

Source : UGAP.

[104] Directive UE 2023/970 visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'application du droit.

L'ensemble des entretiens conduits par la mission[105] conduit à mettre en exergue le sentiment d'insécurité juridique d'un grand nombre d'acheteurs quant à l'intégration des considérations relatives à l'égalité dans leurs marchés publics. La compréhension des possibilités ouvertes par le cadre juridique reste insuffisante, dans un contexte où l'objectif d'égalité n'est pas priorisé dans les stratégies d'achats. Ceci conduit les acheteurs publics à une frilosité en la matière[106]. Ce constat largement partagé est relevé dans le recueil pratique 2023 « *Promouvoir l'égalité femmes-hommes dans la commande publique* »[107] qui met en garde les acheteurs publics sur « *l'existence parallèle d'interprétations juridiques plus restrictives qui tendent à questionner la caractérisation du lien entre un critère d'égalité et l'objet du marché ».* La direction des achats de l'État (DAE) a soulevé cette problématique dans une demande d'instrument technique auprès de la Commission européenne en juillet 2023 (non retenue) pour obtenir un accompagnement sur l'utilisation de la commande publique comme levier de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes[108].

Le dernier plan interministériel[109] prévoit une ambition supplémentaire, en identifiant la commande publique comme un levier visant à favoriser les entreprises les plus vertueuses au regard de l'égalité entre les femmes et les hommes. Le plan prévoit l'introduction d'une nouvelle interdiction de soumissionner à la commande publique, pour les entreprises n'ayant pas publié leur index d'égalité professionnelle ou ayant obtenu une note inférieure à 75 à cet index. La conciliation entre cette proposition et la directive européenne du 10 mai 2023 doit faire l'objet d'une analyse juridique et opérationnelle, dès lors que la directive n'impose pas aux entreprises des autres Etats européens la publication d'un index en tant que tel (*cf*. annexe VIII).

La mission émet par ailleurs des réserves quant à l'utilisation de l'outil que constitue l'interdiction de soumissionner à la commande publique, dont la portée effective parait faible. En effet, le cadre juridique national est d'ores et déjà complété par une série d'interdictions de soumissionner à la commande publique, que les acheteurs publics rencontrés par la mission considèrent comme peu opérantes.

---

[105] Notamment DAE, DAJ, UGAP, et RESAH.

[106] Si le code de la commande publique précise que toutes les étapes du cycle de vie des travaux, fournitures ou services entrant dans le périmètre du marché sont réputées liées à son objet. L'existence d'une incertitude juridique quant à la qualification du lien avec l'objet du marché conduit le plus souvent les acheteurs publics à se limiter à des dispositions incitatives ou à des clauses d'insertion.

[107] Centre Hubertine Auclert et GIP Maximilien, Recueil pratique : promouvoir l'égalité femmes-hommes dans la commande publique, 2023.

[108] Dans cette demande, la DAE a noté que le cadre législatif français ne permettait aux acheteurs qu'une action *« de premier niveau* », demandant de ce fait s'il serait possible de « *s'affranchir de l'exigence de rattachement* » des considérations sociales avec l'objet du marché pour étendre les critères à la politique générale de l'opérateur.

[109] Plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2023-2027.

La mission recommande donc en priorité de clarifier et mieux communiquer sur le cadre juridique applicable, afin d'encourager la prise en compte de l'égalité dans la commande publique à cadre juridique constant. Dans ce contexte, la mission préconise :

- par une co-saisine de la direction des affaires juridiques du ministère en charge de l'économie et de la direction des achats de l'Etat, de clarifier *en priorité* l'analyse juridique afin de préciser la teneur du rattachement des considérations sociales avec l'objet du marché, soit un prérequis indispensable avant d'envisager toute extension des critères d'égalité ;
- d'élaborer sur la base de cette doctrine clarifiée une stratégie interministérielle à déployer d'abord dans les plus gros ministères acheteurs en priorisant les marchés à forte dimension RH (parmi les marchés de services avec les montants les plus importants). Au-delà des clauses d'insertion, des leviers intéressants pourrait être préconisés, sous réserve de la vérification de leur faisabilité juridique : (i) l'insertion de critères de mixité appliqués aux équipes (pour les secteurs professionnels peu féminisés, comme l'informatique) mais aussi à l'encadrement intermédiaire (pour les secteurs très féminisés, par exemple le nettoyage) ; (ii) des exigences d'amélioration des conditions et des horaires de travail dans les marchés de services les plus importants (afin d'améliorer indirectement la situation de femmes, mais aussi des hommes dans des marchés de service comme le nettoyage ou l'assistance téléphonique) ; (iii) des obligations de lutte contre les stéréotypes, notamment de genre, dans les marchés s'y prêtant, par exemple dans le champ de la communication ou de l'édition ;
- mettre en œuvre un suivi interministériel, à partir de l'outil PLACE perfectionné.

Un bilan des pratiques existantes, des montants concernés et des progrès accomplis en matière d'intégration des critères d'égalité entre les femmes et les hommes au sein de la commande publique devra être présenté annuellement au sein du futur rapport.

<u>Proposition n° 8</u> (pilier 6) : Clarifier le cadre juridique applicable en matière d'intégration de critères d'égalité entre les femmes et les hommes dans la commande publique, et, en fonction, élaborer une stratégie et un suivi interministériels. En rendre compte dans le futur rapport.

4. La réussite de la démarche repose sur un portage interministériel, une acculturation des agents publics et une restitution percutante au sein d'un rapport commun aux budgets de l'Etat et de la Sécurité sociale

4.1. Traduction de la volonté politique, la démarche doit être portée par une *task force* interministérielle sous la responsabilité d'un directeur ou d'une directrice de projet rattaché aux services du Premier ministre

A date, aucun service de l'Etat n'est en capacité de piloter seul une démarche interministérielle de budgétisation intégrant l'égalité entre les femmes et les hommes. D'une part**,** la direction du budget (DB) ne dispose pas*, a priori* et à dimensionnement constant, d'une expertise particulière sur les enjeux de suivi de l'incidence du budget de l'Etat sur la situation des femmes. Le même constat vaut pour la direction de la Sécurité sociale s'agissant du budget de la Sécurité sociale. D'autre part, en raison de son positionnement à l'intérieur de la direction générale de la cohésion sociale, de ses missions éparses et de ses moyens limités, le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) n'est pas en capacité d'imposer à l'ensemble des ministères concernés la mise en œuvre d'une démarche transverse, encore moins dans le cadre de la procédure budgétaire[110].

Aussi, la mission préconise un portage interministériel sous la responsabilité des services du Premier ministre, réunissant le SDFE, la DB et la DSS. La gouvernance de la démarche pourrait notamment reposer sur les deux fondements suivants :

- la création d'une *task force BIE*, pour une durée initiale de trois ans, avec à sa tête un directeur ou une directrice de projet rattaché aux services du Premier ministre, et dont la mission estime qu'elle devrait comprendre au moins cinq membres (en sus des effectifs des trois directions concernées). La création de cette *task force* et son positionnement se justifient par le caractère interministériel et évaluatif de la démarche. Le directeur ou la directrice de projet rattaché au Secrétariat général du gouvernement assurerait le secrétariat permanent et la coordination de la démarche ;
- l'identification de correspondants désignés au sein de toutes les directions d'administration centrale concernées (une personne par direction et un membre des services statistiques) et des caisses de Sécurité sociale, réunis au sein d'une comitologie *ad hoc*. Ces référents, situés au sein des services métiers ou budgétaires, pourront s'appuyer sur l'expertise interne du haut fonctionnaire à l'égalité de leur ministère, et bénéficier de l'appui de la *task force*.

Au terme de cette période initiale de trois ans, ce format de gouvernance devrait être réexaminé à l'aune d'une évaluation de la mise en œuvre de la démarche. La démarche pourrait alors le cas échéant être réinternalisée au sein des administrations concernées.

[110] Ce constat est cohérent avec les conclusions de la Cour des comptes dans son rapport intitulé « La politique d'égalité entre les femmes et les hommes menée par l'Etat : des avancées limitées par rapport aux objectifs fixés » de septembre 2023.

Chargée du pilotage de la démarche de BIE, la *task force* aurait les missions suivantes :

- l'impulsion, le suivi et le pilotage de la production du rapport sur l'impact du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes, notamment au travers de :
  - l'animation d'une comitologie *ad hoc* réunissant les correspondant des ministères et caisses de sécurité sociale concernés tout au long de la procédure budgétaire ;
  - la rédaction de la circulaire annuelle détaillant les différentes étapes de la démarche ;
  - la planification des nouveaux programmes budgétaires à couvrir chaque année ;
- l'approfondissement des connaissances sur les biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes, et la conduite d'une veille des études dans les champs concernés par la démarche de BIE (*cf.* partie 4.3) ;
- l'acculturation et la formation des agents publics en lien avec les acteurs de la formation initiale et continue (*cf.* partie 4.2) ;
- la fonction de pôle d'expertise à disposition des ministères métiers pour la réalisation des études d'impact ;
- la rédaction finale du rapport.

La mise en œuvre de la démarche de BIE pourrait devenir une politique prioritaire du gouvernement pour en assurer un suivi resserré. La direction interministérielle de la transformation publique (DITP) pourrait en outre être sollicitée pour préfigurer cette nouvelle gouvernance de projet, et imaginer des outils pour la faire vivre.

Proposition n° 9 : Instaurer pour une durée initiale de trois ans une *task force* interministérielle associant le SDFE, la DB et la DSS en charge de la mise en œuvre des six piliers de la démarche BIE et de la rédaction du futur rapport joint au PLF et au PLFSS. Confier sa responsabilité à un directeur ou une directrice de projet rattaché aux services du Premier ministre. Faire de la mise en œuvre de la démarche de BIE une politique prioritaire du gouvernement.

4.2. L'appropriation par les services de l'Etat et les branches de la Sécurité sociale de la démarche de BIE est indispensable à sa réussite

La mission a analysé deux prérequis à cette appropriation : (i) une priorisation dans l'analyse *ex post* comme *ex ante* des mesures sous le prisme de l'égalité, afin de prévenir une forme de systématicité qui risquerait d'amoindrir la qualité des analyses produites ; et (ii) la formalisation d'une offre de formation à destination des agents en charge pour les familiariser avec les six piliers de la BIE (*cf.* encadré 11).

Encadré 11: Axes proposés pour la formation au fondement de la démarche de BIE

Cette offre de formation aux enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes pourrait porter sur :

- **la compréhension des inégalités existantes**, des biais qui les maintiennent et des champs sur lesquels elles portent principalement, afin de développer la capacité des agents à anticiper les présomptions d'impact direct ou indirect des mesures sur la situation des femmes et sur l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- **les moyens de mettre en œuvre ces actions correctrices** par différents outils, et notamment par la prise en compte des questions d'égalité entre les femmes et les hommes à toutes les étapes de conception et de déploiement des politiques publiques, y compris au cours de la procédure budgétaire.

Source : Mission.

A cet égard, **deux types de formation, adaptés au positionnement des agents, pourraient être mis en œuvre** sous l'impulsion de la *task force* :

- une formation au profit de l'encadrement supérieur, en mobilisant d'une part la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) qui pourrait ajouter un module dédié à la démarche BIE dans le cadre du cycle des hautes études de service public (CHESP) et/ou organiser une *master class* dédiée à destination des directeurs et directrices d'administration centrale, et d'autre part l'Institut national du service public (INSP) qui pourrait insérer un tel module dans le cadre du tronc commun de la formation initiale des fonctionnaires des trois versants. L'objectif serait d'améliorer de manière transverse leur acculturation aux inégalités entre les femmes et les hommes, ainsi qu'aux leviers pour les corriger. Cette formation viendrait utilement compléter l'offre existante, ciblée essentiellement sur la prévention des violences sexuelles et sexistes et la lutte contre les discriminations ;
- une formation ciblée sur les référents BIE au sein de chaque ministère et caisse de Sécurité sociale, en priorisant les équipes métiers dans les ministères les plus mobilisés au regard du poids des dépenses d'intervention en leur sein. Cette formation pourrait être réalisée par l'un des membres de la *task force* ou à défaut par un prestataire externe spécialisé.

<u>Proposition n° 10</u> : Mettre en œuvre des formations dédiées à la BIE à l'attention de l'encadrement supérieur, des référents ministériels et de la Sécurité sociale pour la démarche ainsi que des agents des services métiers les plus concernés.

4.3. L'approfondissement de la connaissance évaluative et statistique est un prérequis indispensable à la compréhension des inégalités et à l'identification d'actions correctives

Assurer un renforcement de la connaissance est essentiel à la compréhension des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes, encore peu documentés et mal compris (*cf.* annexe V)**.** A cet égard, la mission propose de confier la supervision de cette mission à la *task force* BIE, en charge de s'assurer de :

- l'intégration des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes aux cahiers des charges des évaluations existantes de politiques publiques, qu'elles soient réalisées par un comité scientifique *ad hoc*, un organisme public, un service statistique ministériel ou un partenaire externe ;
- la réalisation d'études statistiques et/ou d'évaluation visant à mieux comprendre les biais identifiés en défaveur de l'égalité dans les budget de l'Etat (*cf.* annexe VII) ou de la Sécurité sociale (*cf.* annexe IX). Un programme pluriannuel d'études pourrait être déterminé et revu chaque année sur la base des analyses et des biais identifiés dans le cadre du deuxième pilier de la démarche de BIE. Trois leviers pourraient à ce titre être activés :
  - augmenter le budget d'études du SDFE pour permettre la conduite d'évaluations ciblées, confiées à des prestataires externes et/ou au monde académique, afin d'éclairer les biais identifiés par la démarche de BIE ;
  - prévoir des saisines ponctuelles par le Premier ministre du Conseil d'analyse économique pour la réalisation d'études visant à expliquer ces biais ;
  - mieux intégrer aux programmes des services statistiques ministériels les enjeux identifiés par la *task force*, laquelle devrait par exemple participer aux commissions thématiques du Conseil national de l'information statistique (CNIS).

<u>Proposition n° 11</u> : Approfondir la connaissance évaluative et statistique des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes sous l'impulsion de la *task force* :

- mieux intégrer les enjeux d'égalité aux cahiers des charges des évaluations existantes de politiques publiques et aux programmes d'études des services statistiques ministériels ;
- augmenter le budget d'études du SDFE pour permettre la conduite d'évaluations ad-hoc confiées à des prestataires externes et/ou au monde académique visant directement à documenter la démarche de BIE ;
- prévoir des saisines ponctuelles par le Premier ministre du Conseil d'analyse économique pour la réalisation d'études visant à expliquer les biais défavorables à l'égalité identifiés par la démarche de BIE.

4.4. Les résultats de la démarche BIE gagneraient à être restitués de manière percutante dans un rapport unique, scindé en deux parties et couvrant le champ du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale

Compte tenu de la transversalité de la démarche de BIE, la mission propose de rassembler les analyses produites dans un rapport commun joint au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale couvrant le champ du budget de l'Etat et de la Sécurité Sociale. Ce rapport commun serait scindé en deux parties, chacune subdivisée, comme présenté en figure 1, avec l'objectif d'une restitution percutante et synthétique. Ce rapport serait nommé « *rapport sur l'impact des budgets de l'Etat et de la Sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes* ». Sa création impliquerait une modification par la voie législative (en PLF 2025) du contenu du « *rapport sur l'impact du budget sur l'égalité entre les femmes et les hommes* » institué par la LFI pour 2024 (*cf*. encadré 5).

Ce rapport aurait vocation à être présenté annuellement par le ministre en charge du budget, la ministre en charge des comptes sociaux et la ministre en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes, devant les délégations aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, ainsi que les commissions des finances et des affaires sociales réunies à l'Assemblée nationale et au Sénat. Cette présentation pourrait avoir lieu à l'automne, ou à défaut au moment du printemps de l'évaluation.

Pour 2025, un premier rapport pourrait présenter l'approche méthodologique, et les premiers résultats en se nourrissant des analyses annexées au présent rapport.

<u>Proposition n° 12</u> : Rassembler les analyses produites dans le cadre de la démarche de BIE au sein d'un rapport commun joint chaque année au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale. Nommer ce rapport commun « *rapport sur l'impact du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes* ». Poser le principe d'une restitution à haut niveau de ce rapport, par les ministres concernés, devant les délégations aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, ainsi que les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

À Paris, le 6 juin 2024
Les membres de la mission,

Sous la supervision de l'inspecteur général des finances,

Michaël Ohier

L'inspectrice des finances,

Capucine Grégoire

L'inspectrice des finances,

Cléa Bloch

L'inspectrice stagiaire des finances,

Marie Tirilly

L'inspectrice des affaires sociales,

Agnès Josselin

L'inspectrice des affaires sociales,

Bénédicte Legrand-Jung

ANNEXES ET PIÈCE JOINTE

LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE

ANNEXE I :	**COMPARAISONS INTERNATIONALES**
ANNEXE II :	**EXPÉRIENCES LOCALES DE BUDGÉTISATION INTÉGRANT L'ÉGALITÉ**
ANNEXE III :	**RECENSEMENT DE L'EFFORT SPÉCIFIQUE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES**
ANNEXE IV :	**INTÉGRATION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES DANS LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE**
ANNEXE V :	**ÉVALUATION DE L'IMPACT DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES**
ANNEXE VI :	**PERSPECTIVES D'ANALYSE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES AU PRISME DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES**
ANNEXE VII :	**MÉTHODOLOGIE D'ANALYSE DES PROGRAMMES BUDGÉTAIRES DE L'ETAT SOUS LE PRISME DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES**
ANNEXE VIII :	**INTÉGRATION DES ENJEUX D'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES AU SEIN DES SUBVENTIONS ET MARCHÉS PUBLICS**
ANNEXE IX :	**MÉTHODOLOGIE D'ANALYSE DES BRANCHES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE SOUS LE PRISME DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES**
ANNEXE X :	**LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**
PIÈCE JOINTE :	**LETTRE DE MISSION**

ANNEXE I

Comparaisons internationales

SOMMAIRE

1. DÉMARCHE SOUTENUE PAR LES PRINCIPALES ORGANISATIONS INTERNATIONALES, LA BUDGÉTISATION INTÉGRANT L'ÉGALITÉ A ÉTÉ MISE PLACE PAR DE NOMBREUX ETATS AVEC UNE DIVERSITÉ D'APPROCHES 2

1.1. Plus de 100 Etats auraient mis en place une démarche de budgétisation intégrant l'égalité, y compris dans des pays en voie de développement 2

1.2. Le développement de la budgétisation intégrant l'égalité est soutenu par les principales organisations internationales 4

1.3. A l'échelle européenne, la BIE est mise en œuvre dans le cadre du budget de l'Union et soutenue dans son principe auprès des Etats-membres 7

1.4. En dépit de ce cadre international, la démarche de BIE renvoie à des approches méthodologiques très différentes dont l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas évalué 12

2. PLUSIEURS PAYS DONT L'ITALIE ET LA BELGIQUE PRIVILÉGIENT UNE MÉTHODOLOGIE CENTRÉE SUR LA CATÉGORISATION DE TOUTES LEURS DÉPENSES, SANS QU'UNE APPROCHE CORRECTIVE EN DÉCOULE DE MANIÈRE ÉVIDENTE 16

2.1. À partir de la définition d'objectifs assortis d'indicateurs, la méthode italienne repose sur la catégorisation des dépenses budgétaires par chaque administration ...16

2.1.1. Le Gouvernement italien articule sa démarche de budgétisation intégrant l'égalité entre les femmes et les hommes autour de sept objectifs 17

2.1.2. L'Italie catégorise toutes les lignes de son budget au regard de leur impact potentiel sur l'égalité entre les femmes et les hommes, sans toujours en tirer des informations utiles pour guider ses choix de politiques publiques..... 20

2.1.3. Bien qu'informative, la méthodologie italienne présente plusieurs écueils au détriment de sa cohérence et de la démarche correctrice des inégalités... 32

2.2. A partir d'objectifs redéfinis à chaque législature, la Belgique met en place une catégorisation de toutes ses dépenses fédérales, comme l'Italie 34

2.2.1. La Belgique a déployé une démarche de gender mainstreaming dix ans après l'adoption du cadre de Pékin 34

2.2.2. La Belgique a progressivement mis en œuvre une tricatégorisation de l'ensemble de ses dépenses fédérales, non encore aboutie à ce jour 37

2.2.3. La méthode de catégorisation des dépenses belges présente des limites analogues à celle de l'Italie 45

3. D'AUTRES PAYS COMME LE CANADA ET LA SUÈDE PRIVILÉGIENT UNE APPROCHE PLUS QUALITATIVE, NOURRIE PAR DES ÉTUDES D'IMPACTS POUSSÉES INTÉGRANT LA DIMENSION DE SEXE ET DE GENRE 47

3.1. Plutôt qu'une catégorisation exhaustive de ses dépenses, le Canada privilégie une approche évaluative visant à corriger les biais défavorables à certains citoyens en raison de facteurs intersectionnels dont le genre 47

3.1.1. Le Canada analyse chaque année les mesures nouvelles ou les financements arrivés à échéance sous un prisme intersectionnel..... 48

3.1.2. En sus de la présentation de l'impact des mesures, des analyses sous le prisme du genre de certaines dépenses fiscales et programmes budgétaires existants sont annexées chaque année au budget canadien 61

3.2. La Suède privilégie une approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes au travers de la conduite d'études d'impact par les ministères et les agences de l'Etat 64

3.2.1. En Suède, la démarche de BIE s'inscrit dans le cadre d'une politique intégrée de prise en compte des enjeux d'égalité entre les hommes et les femmes dans l'ensemble des politiques publiques 64

3.2.2. Les démarches suédoises de gender mainstreaming et budgeting reposent sur une organisation décentralisée qui doit permettre un cercle vertueux de l'évaluation 70

Annexe I

La présente annexe a pour objet de tirer les enseignements des démarches de budgétisation intégrant (BIE) déployées dans des pays étrangers depuis les années 1980. Il n'existe pas de méthodologie unique à tous les pays ayant déployé une telle démarche. Aussi, pour tirer les enseignements des expériences internationales, la mission a examiné plus en détail les approches déployées par deux groupes de pays :

- ceux procédant à une analyse tri-catégorielle des dépenses (*i.e.* neutre, spécifique, sensible au genre) comme la Belgique ou l' Italie ;
- ceux privilégiant une approche évaluative et intégrée[1] visant à identifier *ex ante* (ou à défaut, *ex post*) les biais de genre sans procéder à une catégorisation des dépenses, comme la Suède et le Canada.

Les éléments de comparaison présentés dans cette annexe sont issus :

- de l'examen de documents internationaux (OCDE, fonds monétaire international, Conseil de l'Europe, etc.) et nationaux (Belgique, Italie, Canada, Suède) ;
- de la conduite d'entretiens avec les administrations de trois pays[2] (Belgique, Italie et Canada), la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, la Commission européenne, l'OCDE et le FMI.

Il est à noter qu'au niveau international, le concept de budgétisation intégrant l'égalité est connu sous le nom de budgétisation sensible au genre (BSG) ou en anglais *gender budgeting*. Par souci de cohérence avec la lettre de mission, le terme de budgétisation intégrant l'égalité (BIE) est privilégié dans les développements de cette annexe.

---

[1] Aussi appelée en anglais « *gender mainstreaming* », la politique intégrée de l'égalité, ou approche intégrée de l'égalité est un concept issu de la Troisième conférence mondiale des Nations unies sur les femmes organisée en 1985 à Nairobi, et inclu, à la suite de la quatrième conférence mondiale sur les femmes en 1995 dans la déclaration et le programme d'action de Pékin. En 1997, les conclusions du conseil économique et sociale des Nations unies définissent la politique intégrée de l'égalité de la façon suivante : « *Intégrer une démarche d'équité entre les sexes, c'est évaluer les incidences pour les femmes et pour les hommes de toute action envisagée, notamment dans la législation, les politiques ou les programmes, dans tous les secteurs et à tous les niveaux. Il s'agit d'une stratégie visant à incorporer les préoccupations et les expériences des femmes aussi bien que celles des hommes dans l'élaboration, la mise en œuvre, la surveillance et l'évaluation des politiques et des programmes dans tous les domaines – politique, économique et social – de manière que les femmes et les hommes bénéficient d'avantages égaux et que l'inégalité ne puisse se perpétuer. Le but ultime est d'atteindre l'égalité entre les sexes* ».

[2] La mission a tenté sans succès d'échanger avec l'administration suédoise.

1. Démarche soutenue par les principales organisations internationales, la budgétisation intégrant l'égalité a été mise place par de nombreux Etats avec une diversité d'approches

1.1. Plus de 100 Etats auraient mis en place une démarche de budgétisation intégrant l'égalité, y compris dans des pays en voie de développement

La budgétisation intégrant l'égalité (BIE) a été introduite pour la première fois dans les années 1980 par le gouvernement australien et a été ensuite adoptée au Canada et en Afrique du Sud, ainsi que dans d'autres pays du *Commonwealth*. Le nombre de pays utilisant ce type de budgétisation a augmenté avec l'adoption de la plateforme d'action de Beijing[3] en 1995.Selon l'OCDE, en 2022, plus de 100 pays ont introduit ou mis en œuvre des démarches de BIE dans leur processus budgétaires nationaux[4], dont 23 pays[5] parmi les 38 pays de l'OCDE[6], avec des approches, des niveaux d'engagement et des portées différents[7].La démarche s'est également largement diffusée aux entités locales, notamment en Allemagne, en Espagne, en Suède ou encore en France (*cf*. annexe II).

Depuis son introduction dans les années 1980, le concept de BIE a évolué. Il est passé d'une démarche d'identification des programmes bénéficiant spécifiquement aux femmes, à une approche plus large reconnaissant l'importance d'adopter une perspective transverse d'identification des biais de genre dans toutes les politiques publiques. Aussi, la budgétisation intégrant l'égalité a progressivement mis l'accent sur la compréhension des impacts différenciés des dépenses publiques selon le sexe et/ou le genre, et leur impact sur l'égalité.

---

[3] La Plateforme d'Action de Beijing est un programme d'action globale visant à promouvoir les droits et l'autonomisation des femmes dans douze domaines critiques, également appelés « domaines prioritaires ». Ces domaines prioritaires incluent la lutte contre la pauvreté des femmes, l'éducation et la formation des femmes, la santé des femmes, la violence à l'égard des femmes, les conflits armés, l'économie, le pouvoir et la prise de décision, les mécanismes institutionnels, les droits de l'homme des femmes, les médias, l'environnement et les filles.

[4] UN Women, « Kit d'action : Impliquer les parlements dans la budgétisation sensible au genre », 2022.

[5] La France en faisant partie.

[6] OCDE, « *Gender budgeting in OECD Countries 2023* ».

[7] Polzer, Tobias, Isabella M Nolte, et Johann Seiwald. « La budgétisation sensible au genre dans la gestion des finances publiques : analyse documentaire et programme de recherche », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 89, no. 2, 2023, pp. 147-164.

Annexe I

Le fonds monétaire international (FMI) a identifié deux tendances quant à l'utilisation de la budgétisation sensible au genre :

- **l'application de la BIE fluctue au fil du temps et la progression n'est pas toujours linéaire :** certains pays ayant adopté très tôt la démarche, comme l'Australie et l'Afrique du Sud, ont cessé (temporairement ou non) de l'utiliser[8]. Plusieurs facteurs ont pu contribuer à cet abandon, notamment un changement de majorité politique, de mauvaises stratégies de mise en œuvre, un cadre juridique et institutionnel fragile, l'absence de données sexospécifiques, ou une résistance des administrations concernées ;
- **l'efficacité de la budgétisation intégrant l'égalité ne semble pas liée au niveau de développement du pays** : il apparait que d'autres facteurs sont clés notamment le degré de connaissance des inégalités et la volonté politique de la mettre en œuvre. Aussi, le Maroc déploie, selon l'agence française de développement, des efforts importants en la matière (*cf.* encadré 1).

Encadré 1 : La budgétisation sensible au genre au Maroc

Au Maroc, la budgétisation sensible au genre (BSG) a été instaurée en 2002 puis renforcée depuis 2012 par la création au sein du ministère de l'économie et des finances marocain d'un centre de l'excellence de la budgétisation sensible au genre qui accompagne son déploiement.

Chaque année, un rapport annexé au budget sur la démarche de budgétisation sensible au genre est publié. Y sont synthétisées toutes les actions entreprises au sein des ministères au cours de l'année passée et rappelés les objectifs pour l'année à venir. Pour chaque ministère, des objectifs sont alloués par le ministère de l'économie et des finances, avec l'appui du centre d'excellence (*cf.* tableau 1).

Tableau 1 : Exemples d'objectifs et d'indicateurs alloués au ministère délégué chargé de la transition numérique et de la réforme de l'administration en 2024 au Maroc

Programme	Objectifs	Indicateurs	Sous-indicateurs
P124 : Réforme de l'administration et amélioration des services publics **Responsable de programme** : le Directeur de l'organisation et de l'administration	**Obj. 124.1 :** Institutionaliser une fonction publique équitable basée sur un système de compétences	**Ind. 124.1.2** : Taux de femmes fonctionnaires aux services déconcentrés bénéficiant de formations pour occuper des postes de responsabilité	Non applicable (N.A.)
	Obj. 124.2 : Améliorer, élargir, diversifier les services publics rendus	**Ind 124.2.2** : Taux de réalisation de sites pilotes conformément au cadre référentiel d'accueil pour garantir l'égalité d'accès des personnes aux services publics	**Ind 124.2.2.2** : Taux d'application effective des normes relatives au genre et des personnes à mobilité réduite au niveau des sites d'accueil
	Obj. 124.6 : Institutionaliser une administration publique équitable basée sur un système de compétences au niveau du ministère	**Ind. 124.6.1** : Taux d'accès à la formation	**Ind 124.6.1** : Taux d'accès des femmes à la formation

Source : Mission, d'après le centre d'excellence de la budgétisation sensible au genre, 2024, « Recueil Genre des programmes : objectifs, indicateurs, sous-indicateurs ».

[8] L'Australie a en effet suspendu sa démarche de BIE en 2014, mais s'est engagée, après la pandémie de Covid-19, à la mettre de nouveau en œuvre. En 2022, le gouvernement s'est doté d'un cadre stratégique pour mettre en application une BIE comme outil en appui de leur politique intégrée de l'égalité. OCDE, *Gender Equality in Australia: Strengthening Gender Considerations in Policy and Budget Decisions*, décembre 2023.

1.2. Le développement de la budgétisation intégrant l'égalité est soutenu par les principales organisations internationales

La budgétisation intégrant l'égalité a intégré l'agenda international sous l'impulsion des principales organisations internationales à savoir les Nations unies[9] (ONU) (ONU, 1995 ; ONU Femmes, 2020), le Fonds monétaire international (FMI)[10] et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

L'OCDE définit cette démarche comme « *l'intégration de considérations d'égalité des genres dans la procédure budgétaire par le biais de processus spéciaux et d'outils analytiques, en vue de promouvoir des politiques sensibles au genre* ». Cette analyse vise à permettre au gouvernement de promouvoir l'égalité par la politique budgétaire et d'allouer les ressources en conséquence. Le FMI dans son *working paper*[11] décrit la BIE comme étant une approche holistique et intégrée[12], s'inscrivant dans le cadre du *gender mainstreaming*[13]. Conformément à la définition de l'approche intégrée de l'égalité, le FMI encourage une approche qui s'insère à chaque étape du cycle budgétaire (*cf*. figure 1) :

- **l'établissement d'un cadre juridique et institutionnel propice** : avec des plans de réduction des inégalités de genre, des statistiques sexospécifiques ainsi que l'insertion dans une trajectoire financière pluriannuelle ;
- **la création d'outils permettant aux administrations de préparer un budget intégrant l'égalité** : des circulaires budgétaires, des indicateurs de performances et dans certains cas une catégorisation des dépenses ;
- **une intégration de la perspective de genre dans l'exécution et le suivi budgétaire** : avec des analyses *ex-post* sur l'impact des politiques publiques et des rapports de performance budgétaire faits dans une perspective de genre ;
- **un contrôle renforcé du Parlement ou d'une autorité administrative indépendante.**

[9] L'ONU a défini « l'égalité des genres » comme l'un de ses objectifs de développement durable (ONU, 2015).

[10] Le FMI a ainsi élaboré une boîte à outils sur la budgétisation sensible au genre.

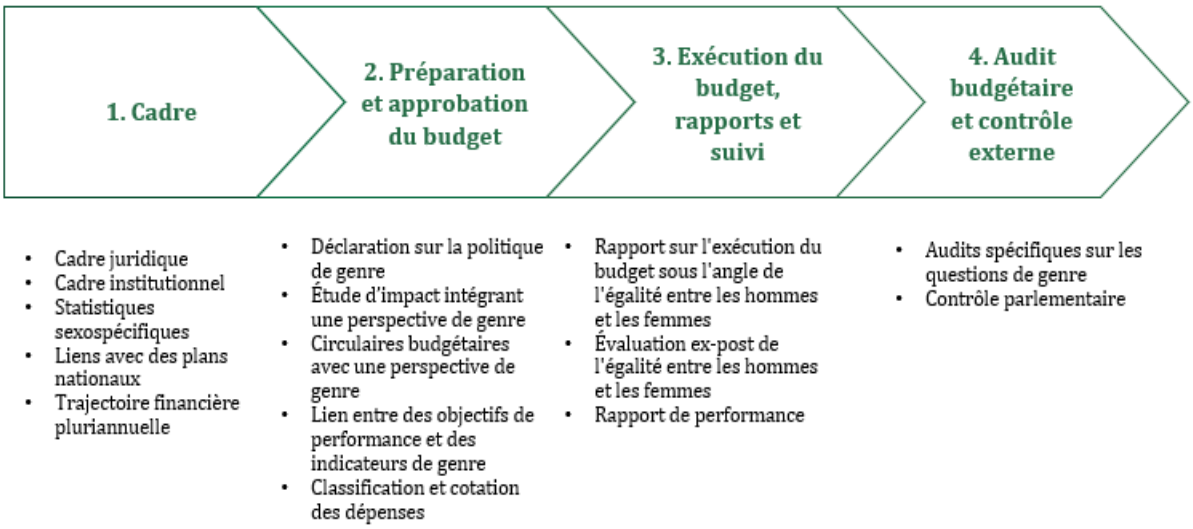
[11] FMI, 2021, Working paper, "Gender budgeting in G20 countries".

[12] Ibid, p. 12.

[13] Le *gender mainstreaming*, ou approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, a été défini par le Conseil de l'Europe en 1998 comme « *La (ré)organisation, l'amélioration, l'évolution et l'évaluation des processus de prise de décision, aux fins d'incorporer la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux, par les acteurs généralement impliqués dans la mise en place des politiques* ».

Annexe I

Figure 1 : Approche de la budgétisation intégrant l'égalité à travers le cycle budgétaire



Source : FMI, 2021, Working paper, "Gender budgeting in G20 countries".

En outre, l'OCDE a étudié la mise en place de la BIE dans les pays membres de l'organisation pour identifier les pratiques qui seraient, de son point de vue, les plus efficaces (*cf.* encadré 2). L'essentiel de ces recommandations recoupent celles du FMI. L'OCDE insiste toutefois sur un aspect supplémentaire : la démarche de BIE devrait être portée par l'autorité budgétaire centrale, et non uniquement par le ministère ou l'administration en charge des sujets d'égalité entre les femmes et les hommes.

Encadré 2 : Les meilleurs pratiques de la budgétisation intégrant l'égalité selon l'OCDE en 2023

En 2023, l'OCDE a résumé les meilleurs pratiques en termes de BIE, qui permettent de :

- **renforcer le lien entre la budgétisation et les objectifs clés en matière d'égalité entre les femmes et les hommes** : la BIE doit être fondée sur des objectifs nationaux en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Il s'agit de créer un lien entre la budgétisation et les objectifs d'égalité entre les femmes et les hommes ;
- **garantir la durabilité de la démarche au-delà des cycles politiques** : au-delà de la volonté politique initiale, il s'agit de consolider les fondements juridiques de la démarche. Un cadre juridique et institutionnel solide doit ainsi assurer la pérennité de la BIE ;
- **intégrer la BIE dans le cadre budgétaire général, sous l'impulsion de l'autorité budgétaire centrale :** l'autorité budgétaire centrale doit être cheffe de file de l'intégration d'une perspective genrée ou sexuée dans le processus budgétaire. L'approche choisie par chaque pays doit s'appuyer sur le cadre budgétaire existant et être cohérente avec les autres initiatives de budgétisation ;
- **intégrer des outils de BIE à tous les stades du cycle budgétaire :** il s'agit d'intégrer une perspective sexuée ou genrée à toutes les étapes du processus budgétaire (*i.e.* planification et formulation du budget, approbation du budget, mise en œuvre du budget et redéfinition des priorités) ;
- **soutenir la BIE par des données et des analyses solides :** la BIE ne peut être mise en place que grâce à la disponibilité de données ventilées par sexe. Les ministères de tutelle et les agences peuvent avoir besoin de renforcer la collecte de données existantes ou de collecter de nouvelles données ventilées par sexe pour soutenir une mise en œuvre efficace. L'analyse intersectionnelle peut aussi mettre en lumière les multiples facettes des inégalités entre les femmes et les hommes ;
- **soutenir la mise en œuvre de la BIE par la formation des agents :** une mise en œuvre réussie de la BIE implique la formation et le développement des capacités des parties prenantes concernées, dont l'autorité budgétaire centrale, les ministères et agences d'exécution. Les institutions centrales chargées de l'égalité entre les femmes et les hommes et les organisations non-gouvernementales sont des partenaires importants pour le renforcement des capacités ;
- **utiliser la BIE pour renforcer la transparence des informations budgétaires :** des informations clés sur l'impact du budget sur l'égalité entre les femmes et les hommes doivent être rendues publiques, afin d'améliorer la transparence du budget et de responsabiliser le gouvernement sur ses objectifs en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

Source : OECD, 2023, "Best practices for gender budgeting".

Le Conseil de l'Europe a quant à lui publié en 2008 un guide[14] à destination des États-membres, proposant la mise en place de la BIE en trois temps :

- **la production d'un rapport ventilé par sexe concernant les utilisateurs finaux ou bénéficiaires des programmes budgétaires,** afin notamment d'identifier les difficultés et obstacles d'accès pour l'accès aux biens et services ;
- **la restructuration du budget pour prendre en compte le genre**, en insistant sur le besoin de concevoir des mesures correctives – budgétaires et non-budgétaires – sur la base du rapport produit lors de l'étape 1 ;
- **une intégration transverse de cette démarche dans tous les champs de l'action publique** (*gender mainstreaming*) et l'instauration d'organismes de contrôle indépendant de la conjoncture politique.

Le Conseil de l'Europe évoque également le rôle clé de la société civile dans la mise en place de la BIE visible dans plusieurs pays européens (*cf.* encadré 3).

[14] Conseil de l'Europe, 2008, « L'égalité dans les budgets : pour une mise en œuvre pratique », Sheila Quinn, Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques.

Encadré 3 : L'exemple de la société civile espagnole – Extrait du manuel du Conseil de l'Europe

En Espagne, la *Plataforma Impacto de Género Ya* (Plate-forme pour un impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes maintenant) est un groupement de collectifs féministes et de femmes, d'associations militantes et de forums régionaux qui a été formé dans le but de dénoncer la non-publication d'une évaluation de l'impact de genre du budget national par le gouvernement espagnol. L'obligation légale de produire une telle évaluation a été inscrite dans la loi sur l'évaluation de l'impact de genre de 2003 et plus récemment dans la loi sur l'égalité de 2007. Lors de la présentation du budget au Parlement national espagnol le 30 septembre 2008, le forum a fait remarquer que, pour la quatrième année consécutive, le gouvernement avait manqué à son obligation en matière d'évaluation de l'impact de genre. En 2007, la *Plataforma Impacto de Género Ya* a déposé un recours contre le gouvernement. Cette question a mobilisé l'attention de la presse lors de la présentation du budget au parlement en 2008, conduisant à sensibiliser l'opinion publique à cette question. La *Plataforma Impacto de Género Ya* utilise d'autres moyens pour faire avancer sa campagne en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le budget : des pétitions en ligne, des réunions publiques, un blog, des activités en ligne, l'envoi de lettres d'action aux membres du gouvernement. La plateforme continue d'être très active sur ce sujet, poussant notamment le gouvernement à approfondir l'analyse sous-jacente à l'évaluation de l'impact de genre.

Source : Conseil de l'Europe, 2008, « L'égalité dans les budgets : pour une mise en œuvre pratique », Sheila Quinn, Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques

1.3. A l'échelle européenne, la BIE est mise en œuvre dans le cadre du budget de l'Union et soutenue dans son principe auprès des Etats-membres

L'UE fait de l'égalité entre les femmes et les hommes un objectif transversal de politique publique que les Etats-membres doivent mettre en œuvre, conformément au traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)[15].

[15] Article 8 du TFUE : « *Pour toutes ses actions, l'Union cherche à éliminer les inégalités et à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes* ». Article 9 du TFUE : « *Dans la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union cherche à combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* ».

Annexe I

Dans sa stratégie européenne en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025[16], la Commission européenne a prévu d'examiner l'incidence de ses interventions sur l'égalité entre les hommes et les femmes et d'améliorer l'intégration de cette dimension dans le processus budgétaire de la Commission, tant au niveau de la conception des politiques que de l'allocation des ressources. A ce titre, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne conviennent régulièrement de la nécessité pour les Etats-membres, et pour la Commission européenne, de prendre en compte l'égalité entre les hommes et les femmes dans leurs politiques publiques et dans leur procédure budgétaire, notamment :

- dans le cadre des négociations sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027[17], au cours desquelles le Parlement, le Conseil et la Commission ont convenu de l'importance de la prise en considération de l'égalité entre les femmes et les hommes[18], notamment dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques de l'Union[19]. Par ailleurs, l'Union a adopté, le 14 mars 2024, une résolution législative du Parlement européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative aux règles financières applicable au budget général de l'Union, qui prévoit que : « *des indicateurs de performance spécifiques au budget devraient être définis en vue du suivi des dépenses consacrées à l'égalité entre les femmes et les hommes* ». Ce cadre s'appliquera notamment lors de l'adoption du prochain CPF ;
- dans le cadre des récentes conclusions du Conseil relatives au « *mainstreaming a gender equality perspective in policies, programmes and budgets* »[20] qui rappellent aux Etats ainsi qu'à la Commission européenne cette importance :
  - en précisant que l'institutionnalisation d'une démarche de budgétisation intégrant l'égalité, corolaire d'une démarche intégrée de l'égalité, est essentielle au ciblage de politiques publiques permettant spécifiquement de résorber les inégalités entre les femmes et les hommes ;
  - ces conclusions appellent les Etats-membres à encourager la production de données relatives aux bénéficiaires des mesures, qui soient ventilées par sexe pour permettre l'intégration de la dimension de genre dans la conception des politiques publiques ; et à inciter les administrations à intégrer ces données dans les évaluations qu'elles produisent de leurs dispositifs ;
  - elles appellent la Commission comme les Etats-membres à intégrer une dimension intégrée de l'égalité dans le cadre de leur procédure budgétaire et notamment en collectant des données ventilées par sexe ;

---

[16] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Une Union de l'égalité : stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025, présentée le 5 mars 2020.

[17] Conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen du 17 au 21 juillet 2021 (EUCO 10/20) portant sur le CFP 2021-2027, qui précisent que : « *les activités et les actions relevant des programmes et des instruments concernés intègrent la dimension de l'égalité entre les hommes et les femmes et contribuent à l'égalité entre les hommes et les femmes.* » et qu'il « *conviendrait de mettre davantage en valeur le rôle que joue le budget de l'UE pour soutenir la mise en œuvre effective des objectifs stratégiques à l'échelle de l'UE, notamment en renforçant le lien entre le budget de l'UE et le Semestre européen, y compris en facilitant la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, ainsi que dans les domaines des migrations, de l'environnement et du changement climatique, et de l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que des droits et de l'égalité des chances pour tous* ».

[18] D'après le Rapport spécial sur l'intégration de la dimension de genre dans le budget de l'UE, 2021, Cour des comptes européenne.

[19] Conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen du 17 au 21 juillet 2021 (EUCO 10/20) portant sur le CFP 2021-2027 : « *l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que les droits et l'égalité des chances pour tous, et l'intégration de ces objectifs dans les autres domaines d'action devraient être pris en compte et promus à tous les stades de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des programmes concernés* ».

[20] *Council conclusions on mainstreaming a gender equality perspective in policies, programmes, and budgets* (9026/23 ADD 1), 16 juin 2023. Ces conclusions s'appuient sur le rapport « *Evidence to action : Gender equality and gender mainstreaming in the COVID-19 recovery* » du *European Institute for Gender equality* (EIGE).

- elles appellent la Commission à promouvoir la définition commune, au niveau de l'Union, de la notion de « *gender budgeting* »[21].

- dans le cadre de l'adoption des *better regulation guidelines*, en 2021, qui intègrent la dimension de l'égalité entre les hommes et les femmes et prévoient son inclusion dans les études d'impact et les évaluations des politiques publiques mises en œuvre[22].

Au-delà de ces engagements et de la promotion de la BIE, la Commission européenne a adopté une démarche informative de catégorisation du budget propre de l'UE[23]. Elle met en effet en œuvre une catégorisation des dépenses en fonction de leur incidence sur l'égalité entre les femmes et des hommes, selon la typologie suivante :

- **catégorie 0** : les dépenses qui ne contribuent pas à l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- **catégorie 0*** : les dépenses qui contribueraient éventuellement à l'égalité entre les femmes et les hommes mais sans que des informations suffisantes ne permettent de le démontrer, et qui nécessitent dès lors une étude plus approfondie de leurs effets;
- **catégorie 1** : les dépenses qui contribuent à l'égalité entre les femmes et les hommes sans qu'il ne s'agisse de leur objectif premier;
- **catégorie 2** : les dépenses qui ont pour objet spécifique de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes.

Cette catégorisation des dépenses est effectuée par chacune des directions générales sur son périmètre de compétences. Les résultats sont consolidés par la direction générale en charge du budget (DG BUDG) au niveau des lignes budgétaires du cadre financier pluriannuel (CPF). Le travail de catégorisation est conduit *ex post* sur budget exécuté pour tenir compte des actions des Etats membres effectivement financées. La catégorisation ne vient donc pas, à date, informer les arbitrages prospectifs sur le contenu du CPF. La démarche est par ailleurs avant tout informative, et ne comprends pas de volet correctif.

---

[21] La commission européenne a repris la définition du *gender budgeting* établie par le Conseil de l'Europe, à savoir : « *L'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire 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 en incluant 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* ». Conseil de l'Europe, Manuel « L'égalité dans les budgets pour une mise en œuvre pratique », Avril 2009.

[22] Commission européenne, *Better Regulation Guidelines*, 3 novembre 2021.

[23] Suite à l'accord interinstitutionnel conclu en décembre 2020, agréé entre le Parlement européen, la Commission européenne et le Conseil européen, qui prévoit que la Commission adopte, sur son budget propre, la méthode mise en avant par l'OCDE pour évaluer l'incidence de ses dépenses en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

Le travail de catégorisation est encore en cours, et continue de progresser, avec une part croissante de dépenses désormais analysées :

- sur l'exercice 2021, la catégorisation a établi que 0,3 % des dépenses avaient directement pour objet de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes (catégorie 2), 3,3 % contribuaient à l'égalité de façon indirecte (catégorie 1), 2,9 % ne contribuaient pas à l'égalité entre les femmes et les hommes (catégorie 0) ; et que le reste (à savoir 93,5 %), correspondaient à des crédits dont l'incidence n'avait pu être déterminée en l'absence de données suffisantes (catégorie 0*)[24] ;
- sur l'exercice 2022, la catégorisation a établi que 1,9 % des dépenses avaient directement pour objet de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes (catégorie 2), que 9,8 % contribuaient à l'égalité de façon indirecte (catégorie 1), que 16,1 % ne contribuaient pas à l'égalité entre les femmes et les hommes (catégorie 0) ; et que le reste (à savoir 72,1 %), correspondaient à des crédits dont l'incidence n'avait pu être déterminée en l'absence de données suffisantes (catégorie 0*).

Malgré ces progrès, la démarche ne qualifie l'incidence en matière d'égalité des femmes et des hommes pour encore qu'une partie minoritaire des crédits du budget européen. Dans son rapport spécial sur l'intégration de la dimension de genre dans le budget de l'UE publié en 2021[25], antérieur à l'adoption de la résolution du 14 mars 2024 susmentionnée, la Cour des comptes européenne avait relevé que la Commission n'était pas encore parvenue à un suivi efficace de la contribution du budget de l'UE à la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes. Des progrès ont été accomplis depuis lors.

[24] Ces résultats sont présentés dans l'annexe 4 « *Gender overview* » de l'*Annual management performance report* présenté dans le cadre du budget annuel.

[25] D'après le Rapport spécial sur l'intégration de la dimension de genre dans le budget de l'UE, 2021, Cour des comptes européenne.

En sus de la catégorisation de ses dépenses, **l'Union européenne a également intégré les enjeux de promotion de l'égalité dans les règles d'attribution de certains de ses financements, dans un cadre qui demeure toutefois perfectible[26] :**

- l'octroi de certains financements dans le cadre du Fonds Horizon[27], du Fonds social climat[28] et du Fonds social européen +[29] est conditionné à l'adoption par l'Etat-membre d'un cadre stratégique relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes. La Commission peut par ailleurs apprécier les mesures mises en place pour une partie des fonds, notamment *via* des indicateurs sexués relatifs aux bénéficiaires[30] et des justification textuelle[31]. En revanche, aucun bonus n'est mis en œuvre sur la base de critère ayant trait à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre des projets financés ;
- le financement des plans nationaux dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR)[32] est sujet au respect d'un objectif général et non chiffré de « prise en compte de l'égalité professionnelle » (au contraire des objectifs de transition écologique et numérique, auxquels doivent être alloués *a minima* respectivement 37 % et 20 % des crédits des plans nationaux). A ce titre, la Commission peut s'appuyer sur les éventuelles « recommandations pays » en lien avec l'égalité formulées dans le cadre du semestre européen pour interroger le contenu des plans nationaux au regard de l'objectif de prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes. Ce type de recommandations n'existe en revanche pas pour tous les Etats membres, ce qui peut amoindrir la capacité de la Commission à interroger les plans nationaux à l'aune de critères de portée générale. Les plans pour la relance et la résilience n'en contiennent pas moins un total de 136 mesures axées sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Les investissements entièrement consacrés à l'égalité des sexes comprennent, par exemple, le déploiement national d'une « aide précoce » pour les femmes enceintes socialement défavorisées en Autriche, des incitations pour encourager l'esprit d'entreprise chez les femmes en Italie, la création d'une ligne d'assistance pour les femmes dans les zones rurales et urbaines et la mise en place d'un plan national pour lutter contre la violence fondée sur le sexe en Espagne. Ces investissements sont complétés par des réformes structurelles, notamment soutenues via l'instrument de soutien technique, visant par exemple dans le cas de l'Espagne à systématiser l'incorporation des questions d'égalité entre les femmes et les hommes dans l'élaboration des politiques d'emploi.

---

[26] L'éga-conditionnalité renvoie au conditionnement de versement de financements ou de subventions à des engagements ou à la mise en œuvre d'action pour atteindre l'égalité entre les femmes et les hommes.

[27] Le Fonds Horizon est un programme de l'Union européenne consacré à la recherche et à l'innovation, en particulier dans le champ du changement climatique doté d'un budget de 95,5 milliards d'euros sur la période 2021-2027.

[28] Le Fonds social pour le climat, qui doit être ouvert en 2026, vise à soutenir le revenu des ménages et des entreprises affectés par la hausse du cout des énergies fossiles et servira à couvrir des investissements concernant la rénovation des logements, l'achat de véhicules moins polluants, l'intégration des énergies renouvelables ou le développement de transports publics à émissions de gaz à effet de serre nulles. Il doit être doté d'une enveloppe de 65 milliards d'euros pour la période 2026-2032.

[29] Le Fonds social européen + (FSE+) est un fonds structurel de l'Union européenne, dans le cadre de sa politique européenne de cohésion économique et sociale entre les Etats-membres et entre les régions de ces derniers. Il bénéficie à l'insertion professionnelle et sociale des citoyens européens, en particulier en situation de précarité. Ce fonds est doté à hauteur de 88 milliards d'euros pour 2021-2027.

[30] Obligatoire notamment concernant le Fonds social pour le climat.

[31] Notamment à l'aide d'une *check list* concernant le FSE+.

[32] La Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) est un dispositif temporaire dans le cadre du programme *Next Generation EU* mobilisé par la Commission pour mettre à dispositions des Etats-membres des fonds pour mettre en œuvre des réformes afin de renforcer la résilience de leurs économies aux transitions écologiques et

Dans le rapport précité, la Cour des comptes européenne notait à cet égard l'absence de respect de l'engagement d'intégrer la dimension de genre dans le budget de l'Union.

Enfin, dans le cadre de son instrument d'appui technique[33], l'UE (DG REFORM) peut accompagner des entités dans la mise en œuvre d'une démarche de BIE (*cf.* Tableau 2). C'est le cas de la ville de Strasbourg en France.

Tableau 2 : Autorités ayant sollicité et obtenu le soutien de l'UE dans le cadre de l'instrument d'appui technique (IAT) en 2024

Etats membres	Autorités bénéficiaires de l'IAT pour 2024
Chypre	Ministère des finances
France	Ville de Strasbourg
Allemagne	Etat fédéré de Berlin
	Etat fédéré d'Hambourg
	Etat fédéré de Saxe-Anhalt
Grèce	Ministère de la cohésion sociale et de la famille (niveau national)
	Secrétariat général pour l'égalité et les droits de l'homme (niveau national)
	Ministère de la cohésion sociale et de la famille (niveau local)
	Secrétariat général pour l'égalité et les droits de l'homme (niveau local)
Irlande	Département des enfants, de l'égalité, du handicap, de l'inclusion et de la jeunesse
Italie	Ministère de l'économie et des finances
	Ministère de l'égalité des opportunités
Portugal	Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre
Espagne	Ministère des finances et de l'administration publique

Source : Commission européenne, Direction générale de l'appui aux réformes structurelles (DG REFORM).

1.4. En dépit de ce cadre international, la démarche de BIE renvoie à des approches méthodologiques très différentes dont l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas évalué

En dépit de ce cadre international, il n'existe pas de modèle unique de BIE mais des approches différentes, tant par la méthodologie déployée, la portée de la démarche et les objectifs visés, le cadre institutionnel que les acteurs impliqués. En particulier, sur le volet méthodologique, les pays ayant mis en œuvre une BIE peuvent être répartis en deux groupes :

- **ceux procédant à une analyse tri-catégorielle des dépenses comme la Belgique ou l'Italie, qui ne les conduit jamais à isoler des dépenses « défavorables » à l'égalité**. L'analyse repose plutôt sur les catégories suivantes :
  - les dépenses dites « neutres », qui n'ont pas d'impact potentiel direct ou indirect sur l'égalité (par exemple, la charge de la dette et les dépenses destinées au fonctionnement courant de structures hors dépenses de personnel) ;
  - les dépenses « visant à réduire les inégalités de genre », qui sont directement attribuables à la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes (par exemple, les mesures d'incitation à l'emploi des femmes et de lutte contre les violences faites aux femmes) ;

numérique. Les Etats en bénéficient sur présentation de leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience (PNNR).

[33] Pour la période 2017-2020, l'instrument d'appui technique dispose d'un un budget accru et sa durée prolongée correspond à celle du CFP (864 millions d'euros pour 7 ans, soit environ 115 millions d'euros par an). Il concerne 7 pays-membres, dont la France.

- les dépenses « ayant un impact indirect sur l'égalité », qui peuvent avoir un impact, même indirect, sur les inégalités entre les femmes et les hommes (par exemple, les mesures de soutien à l'emploi ou les prestations familiales).

- **ceux privilégiant une approche évaluative et intégrée[34] visant à identifier *ex ante* (ou à défaut, *ex post*) les biais de genre sans procéder à une catégorisation des dépenses, comme la Suède et le Canada.**

Ces deux groupes de pays intègrent des indicateurs de performance sexués dans leur démarche.

Or il n'existe pas de travaux d'évaluation robuste de l'efficacité des différents choix méthodologiques sous-tendant les démarches existantes de BIE. Le FMI a élaboré un index visant à mesurer la qualité de mise en œuvre de la BIE (*gender budgeting index*), dont le calcul repose sur des données strictement déclaratives d'enquête collectées auprès des Etats[35]**.** A partir des réponses des Etats à une enquête réalisée en 2021, cet indice a été calculé en attribuant une note (de zéro à trois) à 23 questions clés de l'enquête portant sur les quatre étapes du cycle budgétaires (*cf.* tableau 3). L'index est ensuite calculé en effectuant la moyenne non pondérée de ces 23 questions Les pays ayant obtenu les scores les plus élevés sont le Canada, l'Autriche, le Mexique, la France, l'Espagne, la Corée du Sud et le Japon (*cf.* figure 2).

Tableau 3 : *Gender budgeting index* du FMI par étape du cycle budgétaire

	G20 + Autriche et Espagne	G20 « Avancé »	G20 « Émergent »
1. Cadre juridique et institutionnel	**1.52**	**1.88**	**1.13**
Cadre juridique	1.05	1.27	0.80
Cadre institutionnel	1.87	2.06	1.67
Statistiques fiscales désagrégées par sexe	1.65	2.30	0.93
2. Préparation et approbation du budget	**1.32**	**1.53**	**1.08**
Déclaration sur la politique de genre	1.14	1.64	0.60
Étude d'impact intégrant une perspective de genre	0.89	1.64	0.07
Circulaires budgétaires avec une perspective de genre	1.52	1.64	1.40
Lien entre les objectifs de performance et des indicateurs de genre	1.87	1.76	2.00
Classification et catégorisation des dépenses	1.17	1.00	1.35
3. Exécution du budget, rapports et suivi	**0.48**	**0.66**	**0.28**
Rapport sur l'exécution du budget sous l'angle de l'égalité entre les hommes et les femmes	0.31	0.36	0.25
Évaluation ex-post	0.64	0.95	0.30
4. Audit budgétaire et contrôle externe	**0.98**	**1.14**	**0.80**

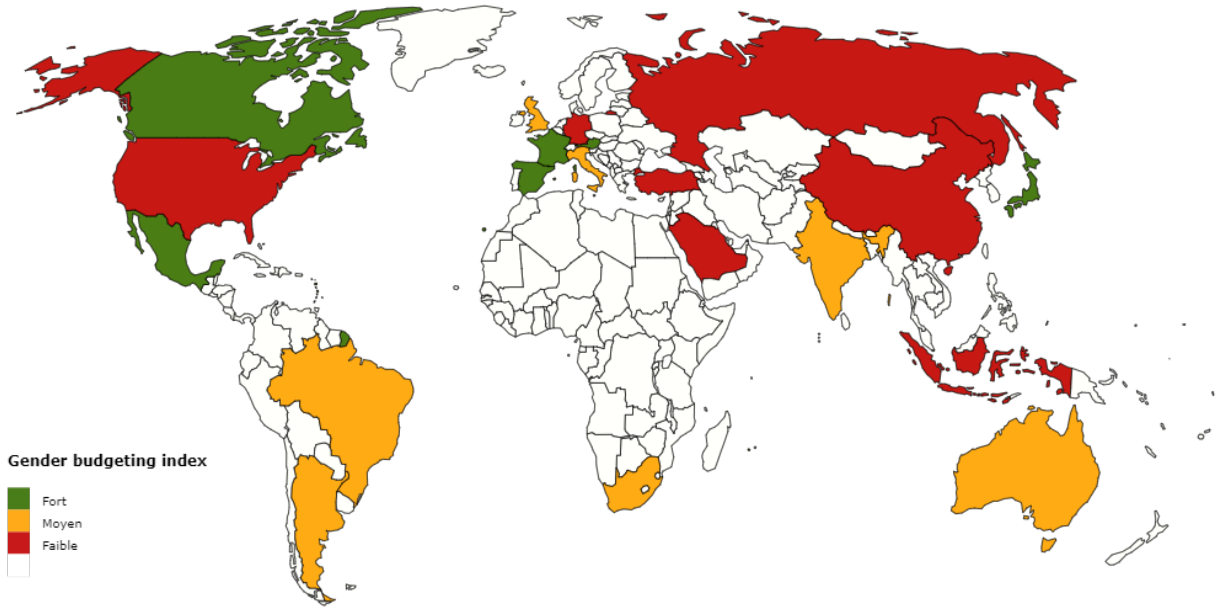
[34] Aussi appelée en anglais « *gender mainstreaming* ».

[35] *Gender budgeting index.*

	G20 + Autriche et Espagne	G20 « Avancé »	G20 « Émergent »
Audits spécifiques sur les questions de genre	0.43	0.45	0.40
Contrôle parlementaire	1.52	1.82	1.20
Total GBI	**1.17**	**1.41**	**0.91**

Source : FMI, 2021, Working paper, "Gender budgeting in G20 countries"

Figure 2 : *Gender budgeting index* du FMI dans les pays du G20[36] en 2021



Source : FMI, 2021, Working paper, "Gender budgeting in G20 countries".

Les résultats par pays de l'index du FMI attestent de la fragilité de sa méthode fondée sur l'exploitation de données d'enquête. Par exemple, le Canada, la France, l'Autriche et l'Espagne affichent des moyennes nettement supérieures à celles des autres économies avancées. **Or, la notation très favorable octroyée à la France interroge sur la robustesse de la méthodologie déployée par le FMI**, au regard des incomplétudes du document de politique transversales (DPT, *cf.* annexe III) consacré à l'égalité entre les femmes et les hommes, de l'hétérogénéité des études d'impact et, plus globalement, de l'absence de véritable BIE en France (*cf.* tableau 4).

[36] Afrique du Sud, Canada, Mexique, Etats-Unis, Argentine, Brésil, Chine, Japon, Corée du Sud, Inde, Indonésie, Arabie Saoudite, Turquie, France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni, Russie, Australie auxquels sont ajoutés par le FMI l'Autriche et l'Espagne.

Annexe I

Tableau 4 : Décomposition de la note obtenue par la France sur l'index du FMI

Item de notation	Notation de la France
Cadre juridique et institutionnel	
Cadre juridique	
Cadre institutionnel	
Statistiques fiscales désagrégées par sexe	
Préparation et approbation du budget	
Déclaration sur la politique de genre	
Étude d'impact intégrant une perspective de genre	
Circulaires budgétaires avec une perspective de genre	
Lien entre les objectifs de performance et des indicateurs de genre	
Classification et catégorisation des dépenses	
Exécution du budget, rapports et suivi	
Rapport sur l'exécution du budget sous l'angle de l'égalité entre les hommes et les femmes	
Évaluation *ex post*	
Audit budgétaire et contrôle externe	
Audits spécifiques sur les questions de genre	
Contrôle parlementaire	

Aucune pratique	Pratique limitée	Bonne pratique	Pratique avancée
0	0.1 à 1	1.1 à 2.4	2.5 à 3

Source : FMI, 2021, Working paper, "Gender budgeting in G20 countries"

2. Plusieurs pays dont l'Italie et la Belgique privilégient une méthodologie centrée sur la catégorisation de toutes leurs dépenses, sans qu'une approche corrective en découle de manière évidente

Il est à noter que la mission n'a pas procédé à un audit complet et rigoureux de la qualité de la catégorisation des dépenses budgétaires par ces deux pays. En revanche, elle a été en mesure d'exploiter un faisceau d'indices permettant d'apprécier la qualité de la démarche, notamment de catégorisation.

2.1. À partir de la définition d'objectifs assortis d'indicateurs, la méthode italienne repose sur la catégorisation des dépenses budgétaires par chaque administration

La budgétisation intégrant l'égalité[37] a été introduite en Italie en 2016 par la modification[38] de la loi comptable et financière de 2009[39] et à titre expérimental. Elle a été appliquée pour la première fois en 2016, puis complétée par un décret[40] et reconduite depuis lors toujours sous une forme expérimentale, sans cadre législatif pérenne. La pérennisation de la démarche pourrait être actée dans le cadre de la réforme en cours du cadre budgétaire national en Italie.

L'objectif affiché de la démarche est double : analyser de manière différenciée l'impact des politiques publiques en fonction du genre de leurs bénéficiaires afin de réaffecter les ressources en tenant compte de ces résultats.

La démarche de catégorisation des dépenses budgétaire a été initialement appliquée aux dépenses constatées en exécution. Depuis le budget 2024, ce travail a été transposé aux dépenses prévisionnelles du projet de budget avec une vision pluriannuelle (2024-2026).

[37] Les termes de budgétisation intégrant l'égalité et de budgétisation sensible au genre sont utilisés indifféremment.

[38] Article inséré par l'article 8, paragraphe 1, du décret législatif n° 90 du 12 mai 2016.

[39] Article 38-septies, 2009.

[40] Décret 116/2018.

2.1.1. Le Gouvernement italien articule sa démarche de budgétisation intégrant l'égalité entre les femmes et les hommes autour de sept objectifs

L'Italie a défini sept objectifs de politiques publiques[41] guidant sa démarche de budgétisation intégrant l'égalité relevant chacun d'un champ divers :

- **marché du travail** : réduire les inégalités d'accès à l'emploi, de conditions de travail et de rémunération ;
- **conciliation entre vie privée et vie professionnelle** : congés maternité et paternité ;
- **protection du travail, sécurité sociale et assistance** : risque de pauvreté et revenus à la retraite ;
- **l'éducation et interventions contre les stéréotypes de genre** : niveau d'instruction, lien entre le genre et l'étude de certaines matières, occupation des jeunes diplômés ;
- **participation aux processus économiques, décisionnels, politiques et administratifs** : place des femmes dans les conseils d'administration des grandes sociétés, dans la représentation politique italienne et européenne ;
- **lutte contre la violence de genre** : violences faites aux femmes et homicides ;
- **santé, mode de vie et sécurité :** espérance de vie en bonne santé, habitudes de consommation, accès aux soins et perception de sécurité.

À chaque objectif sont adossés en moyenne 25 indicateurs de suivi calculés à partir de données sexuées (*cf.* tableau 5). Ces données sont fournies par l'Institut national de la statistique (ISTAT) et par *l'Instituto nazionale della previdenza sociale* s'agissant des dépenses sociales. Depuis la mise en place de la budgétisation intégrant l'égalité en 2016, le nombre total d'indicateurs de suivi a été multiplié par 4,6, passant de 39 indicateurs à 180 en 2022. Les indicateurs ne sont pas adossés aux dispositifs financés par le budget mais aux objectifs de politiques publiques susmentionnés.

Tableau 5 : Objectifs de politiques publiques et exemples d'indicateurs associés en 2022 (liste non exhaustive d'indicateurs[42])

Objectifs	Indicateurs
Le marché du travail	▪ taux d'activité par genre ; ▪ rapport entre le taux d'occupation des femmes avec des enfants à la crèche et des femmes sans enfants à la crèche ; ▪ perception d'insécurité d'emploi par sexe ; ▪ taux de temps partiel involontaire.
Conciliation entre vie privée et vie professionnelle	▪ nombre de congés parentaux dans les douze premières années de la vie d'un enfant par genre ; ▪ nombre de bénéficiaires du congé paternité obligatoire et facultative dans le secteur privé ; ▪ prise en charge des 0-2 ans à l'école maternelle et au service complémentaire de l'enfance ; ▪ nombre d'enfants de 0 à 2 ans dont la demande pour l'utilisation de la "prime de crèche" ont été acceptées.

[41] Pour les fixer, le Gouvernement italien s'appuie sur les travaux de l'institut européen pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

[42] La liste des indicateurs présentés dans le tableau n'est pas exhaustive. Il s'agit de l'échantillon mis en valeur par la direction de la comptabilité générale de l'Etat dans le document « *Presentazione Bilanco di genere 2022* ».

Annexe I

Objectifs	Indicateurs
Protection du travail, sécurité sociale et assistance	▪ risque de pauvreté, avant et après avoir reçu des transferts sociaux (TS), pour les personnes âgées de plus de 65 ans et le sexe ; ▪ personnes en situation de pauvreté absolue par sexe ; ▪ écart de pension entre les hommes et les femmes personnes âgées de plus de 65 ans ; ▪ montant brut annuel moyen des revenus des pensions de vieillesse et de retraite pour hommes et femmes pensionnés par classes d'âge.
Éducation et interventions contre les stéréotypes de genre	▪ score moyen rapporté par les élèves âgés de 15 ans en lecture, en mathématiques et en sciences, par sexe ; ▪ répartition des étudiants inscrits selon les cursus, par sexe ; ▪ sortie précoce de l'éducation et de la formation, par sexe ; ▪ jeunes ne travaillant pas et n'étudiant pas ; ▪ pourcentage de personnes âgées de 30 à 34 ans qui ont obtenu un diplôme universitaire, sur l'ensemble de la population de cette tranche d'âge groupe d'âge, par sexe ; ▪ composition des diplômés en STEM, par sexe ; ▪ taux d'emploi des jeunes ; ▪ diplômés et titulaires d'un doctorat qui ont terminé leur doctorat depuis moins de trois ans, par sexe ; ▪ taux de migration des diplômés italiens âgés de 25-39 ans, pour 1 000 diplômés de la même classe d'âge même classe d'âge.
La participation aux processus économiques, décisionnels, politiques et administratifs	▪ pourcentage des membres du Conseil d'administration des plus grandes sociétés cotées à la bourse nationale, par sexe ; ▪ dirigeants des plus grandes sociétés cotées en bourse, par sexe ; ▪ directeurs généraux dans les plus grandes entreprises cotées en bourse, par sexe ; ▪ élus au Parlement européen, par sexe ; ▪ nombre de postes de ministres, par genre.
Lutter contre la violence de genre	▪ femmes victimes de violences sexuelles par groupe d'âge ; ▪ nombre de diagnostic de violence contre des femmes aux urgences ; ▪ victimes d'homicide volontaire par sexe de la victime ; ▪ victimes d'homicide par zone géographique et par sexe ; ▪ répartition par sexe des appels valides au numéro 1522 par victimes.
Santé, mode de vie et sécurité	▪ espérance de vie en bonne santé à la naissance sexe ; ▪ proportion standardisée de personnes âgées de 14 ans et plus qui déclarent fumer (%) par sexe ; ▪ proportion standardisée de personnes âgées de 14 ans présentant au moins un comportement à risque dans leur consommation d'alcool par sexe ; ▪ femmes qui ont fait l'objet d'un dépistage de premier niveau, dans le cadre d'un programme de lutte contre le cancer du sein par répartition géographique ; ▪ femmes qui ont fait l'objet d'un dépistage de premier niveau, dans le cadre d'un programme de dépistage du carcinome du col de l'utérus ; ▪ composition du personnel médical par sexe et annualité ; ▪ augmentation/diminution du nombre de de femmes médecins par domaine fonctionnel ; ▪ accès aux services d'urgence par groupe d'âge.

Source : Inspection générale du Budget, « Relazione sul Bilanco di genere », 2022.

En Italie, les 180 indicateurs de la budgétisation intégrant l'égalité (BIE) s'ajoutent aux 152 indicateurs de bien être équitable et durable (*cf.* encadré 4). Il existe donc plus de 300 indicateurs, qui pour certains se recoupent. Par ailleurs, l'administration italienne a pointé un enjeu de qualité des données utilisées pour le calcul de ces indicateurs, qui peut rendre plus difficile leur interprétation.

Encadré 4 : Les indicateurs de bien être équitable et durable (*Benessere e sostenibilita* dits « BES »)

Le premier rapport sur le bien-être équitable et durable en Italie a été publié en 2013 par l'ISTAT. Initié en 2010, ce projet a été le fruit d'un processus de dialogue avec la communauté scientifique et la société civile, aboutissant à la mise en place de deux commissions. Ces commissions ont travaillé à la construction d'un système d'indicateurs de bien-être au-delà du produit intérieur brut (PIB). Depuis lors, le système d'indicateurs BES a évolué, passant de 134 à 152 indicateurs pour tenir compte des effets de la pandémie, la crise climatique et la révolution technologique. Le BES est devenu un outil de mesure des inégalités et d'identification des domaines critiques afin d'orienter les politiques publiques.

Source : ISTAT.

2.1.2. L'Italie catégorise toutes les lignes de son budget au regard de leur impact potentiel sur l'égalité entre les femmes et les hommes, sans toujours en tirer des informations utiles pour guider ses choix de politiques publiques

2.1.2.1. Un processus de catégorisation exhaustive des dépenses budgétaires est conduit annuellement par l'administration italienne

L'Italie a établi un processus de catégorisation de ses dépenses au regard de leur impact potentiel sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

Cette catégorisation est structurée en quatre niveaux :

- **catégorie 0 ou « neutre » (*cf.* tableau 6) : les dépenses n'ayant aucun impact, direct ou indirect, sur le genre**. Il s'agit des engagements financiers de l'État (*i.e.* remboursement de la dette ou l'amortissement) mais aussi de certains pans entiers de politiques publiques. Certains périmètres ministériels voient en effet l'intégralité de leurs dépenses classées comme « neutres », par exemple le ministère de la culture et des deux ministères chargés de la transition écologique (le ministère de la transition écologique et le ministère des infrastructures et des mobilités durables) ;
- **catégorie 0* (*cf.* tableau 7) : les dépenses dont la mesure de l'impact sur les inégalités entre les femmes et les hommes est à approfondir**. Dans ces cas, la direction en charge du budget doit enclencher des études statistiques supplémentaires pour permettre de catégoriser autrement la dépense (cela a par exemple été fait pour les dépenses en faveur du volontariat[43]). Cette catégorie a été mise en place en 2023 ;
- **catégorie 1 (*cf.* tableau 8) : les dépenses visant spécifiquement à lutter contre les inégalités entre les femmes et les hommes**. Il s'agit des ressources fournies par l'État pour lutter contre des situations d'inégalités connues entre les femmes et les hommes, à l'instar des crédits investis pour favoriser l'entreprenariat féminin. Les comparaisons réalisées par la mission montrent que cette catégorie recoupe largement le périmètre du document de politique transversale (DPT) en France[44] (*cf.* encadré 5) ;
- **catégorie 2 (*cf.* tableau 9) : les dépenses susceptible d'avoir un impact, même indirect, sur l'égalité dites « sensibles au genre »**[45]. C'est par exemple le cas des dépenses d'intervention bénéficiant à des individus (par exemple, la politique de bourses).

Chaque année, une circulaire de la direction en charge du budget (i) précise la définition de ces différentes catégories de dépenses, (ii) fournit des indications pour aider les ministères à catégoriser leurs dépenses et (iii) fait une liste (non exhaustive) des différents types de dépenses susceptibles d'appartenir à chaque catégorie. La circulaire budgétaire est accompagnée d'un tableau excel réalisant un pré-classement de l'ensemble des lignes budgétaires, à partir des informations des exercices budgétaires précédents, que les ministères métiers sont invités à éventuellement modifier les catégorisations. La circulaire comme le tableau sont mis à jour annuellement par la direction en charge du budget.

---

[43] L'administration a pris une série de mesures budgétaires et fiscales pour développer le volontariat, notamment à travers le mécénat de compétences. Toutefois, ne sachant réellement estimer leur impact sur les inégalités de genre, ils ont initié des études supplémentaires.

[44] Le DPT identifie six axes d'appréciation de l'égalité entre les femmes et les hommes : (i) combattre les violences faites aux femmes, protéger les victimes et prévenir la récidive, (ii) améliorer la santé des femmes, (iii) promouvoir l'égalité professionnelle et l'autonomisation économique des femmes, (iv) construire l'égalité des sexes dès le plus jeune âge et diffuser la culture de l'égalité, (v) agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale, (vi) promouvoir les droits des femmes à l'international.

[45] La circulaire de la direction du budget italienne de 2023 définit les dépenses de cette catégorie de la façon suivante : « *Il s'agit d'une dépense qui peut avoir un impact, même indirect, sur les inégalités entre les femmes et les hommes* ».

Annexe I

Tableau 6 : Eléments de classification des dépenses pour le budget 2024 énoncés dans la circulaire annuelle sur la budgétisation intégrant l'égalité – Dépenses de catégorie 0 : « Neutres »

Eléments de classification	Indications à la classification des dépenses
Neutre	Suite à l'analyse effectuée par l'administration, les dépenses dans les catégories économiques suivantes du budget peuvent être considérées comme neutres : ▪ les charges d'intérêts et les revenus des investissements ; ▪ les acquisitions d'actifs financiers (sauf dans des cas spécifiques tels que l'établissement de fonds renouvelables ayant une incidence sur l'égalité entre les femmes et les hommes) ; ▪ la dépréciation et l'amortissement ; ▪ les éléments correctifs et compensatoires ; ▪ le remboursement des dettes financières ; ▪ les ressources propres de l'Union européenne (UE) ; ▪ la mission budgétaire « Fonds à répartir[46] » , le programme « Fonds de réserve et fonds spéciaux » et le programme « Fonds à répartir » (sauf si des fonds spécifiques sont indistincts au moment de la prévision budgétaire mais établis sur la base d'une disposition légale indiquant un objectif clair de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes et des fonds liés aux éléments accessoires des salaires) ; ▪ la mission budgétaire « Dette publique », le programme « Charges de la dette » et le programme « Remboursement de la dette de l'État » ; ▪ les loyers, honoraires et charges, les contentieux et arbitrages, la sûreté et la sécurité au travail, c'est-à-dire les dépenses destinées au fonctionnement des structures au sens strict ; ▪ les missions du personnel lorsqu'il n'est pas possible d'en connaître l'objet précis ou que cet objet n'est pas lié à l'activité de l'établissement ou que cet objectif n'est pas lié aux questions d'égalité entre les femmes et les hommes le genre.

Source : Direction de la comptabilité générale de l'État, Circulaire n°22, 16 mai 2023.

[46] La mission budgétaire "Fonds à répartir" en Italie fait référence à une catégorie spécifique de dépenses inscrites dans le budget de l'État italien. Cette mission budgétaire concerne principalement les fonds qui sont destinés à être redistribués ou alloués à différents niveaux administratifs, tels que les régions, les provinces et les municipalités.

Annexe I

Tableau 7 : Eléments de classification des dépenses pour le budget 2024 énoncés dans la circulaire annuelle sur la budgétisation intégrant l'égalité – Dépenses de catégorie 0* : « A approfondir »

Eléments de classification	Indications à la classification des dépenses
À approfondir	Il s'agit de dépenses pour lesquelles des informations supplémentaires doivent être obtenues afin de vérifier l'impact direct ou indirect de la dépense, en vue notamment d'exclure la neutralité. Par exemple, les dépenses suivantes peuvent être qualifiées comme étant « à approfondir » : ▪ ressources affectées à la promotion du volontariat dans divers domaines tels que le social, l'environnement, l'aide sociale et la culture. En effet, le volontariat, dans les différents domaines qui peuvent s'ajouter à ceux cités à titre d'exemple, peut impliquer des personnes à des degrés divers selon le sexe ; ▪ les interventions pour la régénération urbaine et la sécurité dans les villes, ainsi que pour l'innovation environnementale dans les communautés rurales. Les deux cas proposés nécessitent l'acquisition d'informations sur les publics cibles des interventions respectives qui, à première vue, pourraient ne viser qu'à améliorer l'aménagement du territoire et à assurer une transition vers une agriculture durable. L'attention portée aux personnes qui bénéficient des interventions peut au contraire révéler des impacts différenciés selon le sexe ; ▪ accords de collaboration entre les entités des administrations centrales de l'État, ou les administrations sur le territoire, pour mettre en œuvre des activités culturelles, touristiques, éducatives et de promotion de l'environnement. L'accent mis sur l'emploi par sexe dans les différentes activités économiques à promouvoir montre comment l'impact de ces mesures peut avoir des effets précis sur le genre, compte tenu, par exemple, de la forte présence des femmes dans les secteurs de l'hôtellerie, de la culture, de l'éducation et de la formation ; ▪ les ressources affectées aux interventions de réduction de la TVA nécessitent davantage d'informations pour comprendre les effets sur les consommateurs et les consommatrices ; ▪ les ressources affectées à des interventions de relance fiscale, telles que les crédits d'impôt, requièrent davantage d'informations sur les bénéficiaires potentiels, tant directs qu'indirects ; par conséquent, il convient d'examiner à la fois la distinction possible entre les premiers bénéficiaires, les créanciers qui peuvent présenter des différences significatives entre les sexes, et le secteur d'activité économique qui est stimulé à une plus grande production activée par les bénéficiaires du crédit. À titre d'exemple, les différentes primes liées à la rénovation des bâtiments ont un effet à déterminer sur l'emploi dans le secteur de la construction et sur les propriétaires en fonction de leur sexe.

Source : Direction de la comptabilité générale de l'État, Circulaire n°22, 16 mai 2023.

Annexe I

Tableau 8 : Eléments de classification des dépenses pour le budget 2024 énoncés dans la circulaire annuelle sur la budgétisation intégrant l'égalité – Dépenses de catégorie 1 : « Visant à réduire les inégalités »

Eléments de classification	Indications à la classification des dépenses
Visant à réduire les inégalités de genre	Il s'agit des dépenses directement attribuables à la réduction des inégalités entre les hommes et les femmes ou visant à établir des conditions égales ou à promouvoir l'égalité, ou visant à établir l'égalité de traitement. Elles peuvent être mises en œuvre par le biais d'actions positives ou d'actes de protection contre les discriminations. À titre d'exemple, peuvent être considérées comme « visant à réduire les égalités entre les femmes et les hommes » les types de dépenses suivants : ▪ ressources fournies exclusivement aux femmes pour réduire un écart connu entre les hommes et les femmes (par exemple, pour l'entrepreneuriat féminin, la maternité, les centres d'accueil pour les femmes, etc. maternité, pour les centres d'accueil pour les femmes victimes de violence) ; ▪ les ressources fournies exclusivement aux hommes pour réduire un écart connu entre les hommes et les femmes (par ex. des projets d'apprentissage de l'italien pour les étudiants de sexe masculin, des mesures de prévention des accidents de la route graves en faveur des hommes.) ; ▪ les mesures de prévention des accidents de la route graves destinées aux hommes ; ▪ des mesures d'incitation destinées à l'emploi des femmes, étant donné qu'elles souffrent d'une l'emploi des femmes, qui souffre d'une forte inégalité par rapport aux hommes ; ▪ les ressources destinées aux mesures de conciliation de la vie professionnelle et familiale dans les secteurs public et privé (par exemple, congé parental, formes de travail pour les hommes, etc.,) congé parental, formes de travail agile, etc.) et pour assurer la prise en charge des membres de la famille (garde d'enfants, personnes âgées, etc.). et pour assurer la prise en charge des membres de la famille (garde d'enfants, personnes âgées, personnes dépendantes ; ▪ les ressources allouées à la promotion de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes par le biais de campagnes d'information, de conférences, d'événements et d'autres formes de sensibilisation et de promotion ; ▪ les ressources allouées à des entités publiques ou privées dont l'un des principaux objectifs est l'égalité des chances entre les femmes et les hommes ; ▪ les ressources allouées aux accords internationaux ou aux activités qui se rapportent à la réduction de l'inégalité entre les sexes, à la non-discrimination des femmes ; ▪ les ressources transférées à des organisations internationales ou à des administrations publiques italiennes en Italie dont les activités ont pour objectif principal de réduire les inégalités entre les femmes et les hommes, soit sur la base de la mission de l'organisme, soit sur la base de la mission constitutive de l'organisme ; ▪ les dépenses d'études, de recherches, d'enquêtes, d'observatoires, de commissions, conventions, systèmes d'information permettant de mesurer, d'analyser et/ou d'évaluer les inégalités entre les femmes et les hommes dans l'emploi, l'économie, la société, l'éducation, la santé et d'autres domaines des politiques publiques ; ▪ les dépenses consacrées aux activités de formation du personnel ou de tiers dont le contenu vise à attirer l'attention sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes ; ▪ les dépenses liées à l'organisation et à la conduite de cours de formation pour le personnel militaire et les forces de l'ordre, si personnel à prédominance féminine, compte tenu des écarts existants entre les sexes dans la composition du personnel de ces dans la composition du personnel de ces divisions ; ▪ les dépenses d'infrastructure dont la conception intègre une activité l'intégration de la dimension de genre et dont la mise en œuvre a pour l'intention spécifique d'atténuer ou de prendre en compte les besoins différents des hommes et des femmes besoins différents des hommes et des femmes ; ▪ les dépenses liées à l'achat de biens et de services, si elles sont effectuées par le biais de marchés publics qui intègrent des exigences en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (marchés publics fondés sur l'égalité entre les femmes et les hommes) ; ▪ les ressources affectées à des mesures indiquant, entre autres, l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (même si elles ne sont pas exclusives).

Source : Direction de la comptabilité générale de l'État, Circulaire n°22, 16 mai 2023.

Annexe I

Tableau 9 : Eléments de classification des dépenses pour le budget 2024 énoncés dans la circulaire annuelle sur la budgétisation intégrant l'égalité – Dépenses de catégorie 2 : « Sensible au genre »

Eléments de classification	Indications à la classification des dépenses
Sensibles au genre	**Il s'agit d'une dépense qui peut avoir un impact, même indirect, sur les inégalités entre les femmes et les hommes.** En règle générale, les dépenses peuvent être considérées comme sensibles au genre si elles consistent en la fourniture de transferts monétaires ou de services en nature à des individus ; il peut également s'agir de dépenses - destinées à des entreprises, à des institutions ou à la communauté dans son ensemble - susceptibles d'affecter indirectement les inégalités entre les hommes et les femmes. Les dépenses « sensibles » peuvent être requalifiée en dépenses « destinées à réduire les inégalités entre les hommes et les femmes » si, au cours de l'exercice considéré, l'administration prend des mesures ciblées dans ce sens ou met en œuvre les interventions d'une manière qui tient compte de l'accès et de l'utilisation différents que les hommes et les femmes peuvent avoir du service ou du travail réalisé. Par exemple, les types de dépenses suivants pourraient être « sensibles au genre » : ▪ les ressources affectées à la production de services individuels fournis directement par l'administration publique, tels que l'enseignement scolaire (y compris les dépenses de formation du personnel scolaire) et l'entretien des prisonniers, situations caractérisées par une propension différente à accéder aux services, à les utiliser et à en bénéficier en raison du sexe ; ▪ les interventions en matière d'emploi et d'aide au revenu ciblant les hommes et les femmes, étant donné que le marché du travail se caractérise par un écart important entre les hommes et les femmes ; ▪ les interventions ayant un impact sur la redistribution des revenus vers des segments spécifiques de la population, caractérisés par une forte prévalence du genre ; ▪ les mesures d'assistance susceptibles d'avoir un impact différent sur les hommes et les femmes en raison de leurs caractéristiques sociales et économiques différentes ; ▪ les bourses accordées par l'administration à des personnes qui peuvent avoir une propension différente à participer en raison de leur sexe.

Source : Direction de la comptabilité générale de l'État, Circulaire n°22, 16 mai 2023.

Encadré 5 : Comparaison entre la France et l'Italie concernant les dépenses destinées à réduire les inégalités de genre

Les dépenses destinées à réduire les inégalités entre les hommes et femmes, recensées en France dans le document de politique transversale (DPT) annexé au projet de loi de finances, et classées dans la catégorie 1 selon la nomenclature italienne recoupent des champs et des natures d'intervention semblables :

En Italie, 87 % des dépenses relevant de la catégorie 1 visant à réduire les inégalités sont des transferts aux administrations, périmètre qui recoupe :

- les allocations de maternité et de paternité et protection de la parentalité, les aides aux familles de personnes en situation de handicap, les dépenses de congés et les allègements des cotisations aux coopératives sociales pour les nouvelles embauches de femmes victimes de violence sexistes et sexuelles ;
- 12 % des crédits relevant de la catégorie 1 sont des transferts effectués à l'Agence italienne pour la coopération et le développement ;
- les transferts aux régions autonomes et aux provinces pour la formation du personnel.

En France, les dépenses équivalentes valorisées dans le DPT 2024 représentent, du même ordre de grandeur qu'en Italie, 84,14 % des crédits totaux :

- 53,60 % des dépenses valorisées dans le DPT sont portés par le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » et le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi et 8,61 % des crédits relèvent du programme P157 handicap et dépendance ;
- 8,94 % des crédits relèvent de l'axe « Promouvoir les droits des femmes à l'international, portés les programmes 110 « aide économique et financière au développement » et 209 « solidarité à l'égard des pays en développement » ;

En sus, 6 % des crédits en Italie relèvent des transferts à la présidence du Conseil des ministres, destinés :

- à la réalisation d'un projet de recherche et d'analyse afin de soutenir le département pour l'égalité des chances dans l'adoption de politiques publiques visant à combattre et à éliminer les discriminations et à prévenir la violence sexiste et sexuelle ;
- au renforcement des projets visant à sécuriser les itinéraires, à promouvoir la sécurité des femmes dans la rue et à prévenir la violence ;
- au renforcement des activités de soutien aux réfugiés menées dans les frontières ;
- à la mise en œuvre de politiques structurelles en faveur de la communauté et des entreprises visant à réduire les inégalités entre les hommes et les femmes par le biais du Système de certification de l'égalité entre les hommes et les femmes de la même manière,

Sur un périmètre semblable, c'est en France 9,06 % des crédits valorisés dans le DPT qui relèvent de l'axe « combattre les violences faites aux femmes, protéger les victimes et prévenir la récidive »

Source : Mission, Direction de la comptabilité générale de l'Etat (Italie), Direction du budget (France).

Ce travail de catégorisation des dépenses est établi par les administrations métiers compétentes sur la base des instructions données par la circulaire annuelle de la direction en charge du budget (*cf.* tableau 10).

Le travail des administrations compétentes des ministères métiers est le suivant :

- réaliser, le cas échéant, des modifications à la pré-catégorisation faite par la direction en charge du budget (qui prend à date la forme d'un document excel annexé à la circulaire comme mentionné *supra*). Ces modifications doivent être motivées par un argumentaire ;
- renseigner deux types de questionnaires[47] transmis par la direction du budget :
  - l'un pour justifier le classement des crédits en catégorie 1 (dépenses visant spécifiquement à lutter contre les inégalités et catégorie 2 (dépenses sensibles au genre). Aucun questionnaire n'est à renseigner pour les dépenses catégorisées comme neutre (catégorie 0) ;
  - l'autre pour renseigner des données relatifs aux dépenses de personnels, qui font l'objet d'une approche spécifique (*cf.* section 2.1.2.3).

La direction du budget italienne a indiqué à la mission réaliser un contrôle de cohérence entre les réponses aux questionnaires et les propositions de modification du travail de pré-catégorisation des dépenses.

Sur la base des réponses fournies par les différents ministères, attendues au mois de juin, la direction en charge du budget produit un rapport annuel sur budgétisation intégrant l'égalité qui est ensuite transmis au Parlement.

Tableau 10 : Calendrier du processus de budgétisation intégrant l'égalité en Italie en 2023

Date	Étape du processus
Avril-Mai	Préparation et publication d'une circulaire du département de la comptabilité générale de l'État.
Juin	Deux questionnaires sont soumis aux administrations : ▪ politique de gestion des personnels administratifs ; ▪ politiques sectorielles des administrations.
Juin-Juillet	Analyse des réponses aux questionnaires par le département de la comptabilité générale de l'État.
Juillet-Septembre	Vérification de la catégorisation des dépenses par la comptabilité générale de l'État
Mai-Septembre	Actualisation des indicateurs par les institutions statistiques
Mai-Décembre	La direction de la comptabilité générale de l'État rédige un rapport sur la base de la catégorisation des dépenses par les administrations.
Décembre	Le ministre transmet le rapport au parlement qui l'approuve ensuite

Source : Direction de la comptabilité générale de l'Etat, « Presentazione bilancio di genere 2022 », 2022.

[47] D'autres questionnaires sont également transmis aux administrations lors de l'élaboration du budget, l'Italie opérant également une classification budgétaire pour ses dépenses environnementales.

La méthodologie de catégorisation des dépenses implique souvent une qualification infra-action des dépenses, soit un retraitement de la nomenclature budgétaire. En effet, la nomenclature budgétaire italienne[48], similaire à celle introduite en France par la loi organique relative aux lois de finances de 2001[49], repose sur une maille parfois trop large pour permettre une catégorisation pertinente. En répondant au questionnaire, les administrations peuvent catégoriser les dépenses de deux manières différentes, en opérant :

- **une catégorisation au niveau de l'action :** en classant l'intégralité des dépenses budgétaires de l'action dans une catégorie. Par exemple, au sein de la mission Justice, l'action 002 portant les crédits des tribunaux civils et pénaux, est entièrement cotée en neutre (*cf.* tableau 11) ;
- **une catégorisation infra-action** : pour les actions dont les sous-actions relèvent éventuellement de catégories différentes, les questionnaires permettent aux administrations de faire part à la direction du budget de la pondération respective des montants de dépenses affectés à chaque sous-action. Par exemple, toujours au sein de la mission Justice, l'action 001[50] - qui regroupe les frais de fonctionnement de l'administration pénitentiaire - voit ses dépenses réparties entre les trois catégories[51] : 590,5 M€ de dépenses neutres, 11,7 M€ de dépenses destinées à réduire les inégalités de genre et 184,8 M€ de dépenses sensibles au genre.

Aussi, cet exemple illustre le besoin de sous-ventiler certaines actions afin de parvenir à des catégorisations pertinentes.

Tableau 11 : Dépenses de l'administration centrale de l'État, hors dépenses de personnel, pour la mission justice en 2022 (en millions d'euros)

Programme	0 et 0*	1	2	Total
001-Administration pénitentiaire	590,5	11,7	184,8	787,1
002-Justice civile et pénale	826,6	N.A.	N.A.	826,6

Source : Direction de la comptabilité générale de l'Etat, 2022.

2.1.2.2. Ce travail de catégorisation exhaustif des lignes budgétaires conduit à qualifier la moitié du budget italien (hors dépenses de personnel) comme « neutre » au regard des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes

En application des critères susmentionnés, les dépenses du budget 2024 (de 554,4 Md € au total[52]) sont catégorisées comme suit (*cf.* graphique 1) :

- dépenses neutres :277,4 Md€, soit 50 % ;
- dépenses à approfondir : 80,9 Md€, soit 15 % ;
- dépenses destinées à réduire les inégalités de genre 6,2 Md€, soit 1 % ;
- dépenses sensibles au genre :189,7 Md€, soit 34 %.

[48] La nomenclature budgétaire italienne repose, comme en France, sur trois niveaux : mission, programme et action. Cette classification est réglementée par la loi n°196 du 31 décembre 2009, également connue sous le nom de « *Legge di stabilità* » (loi de stabilité).

[49] Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

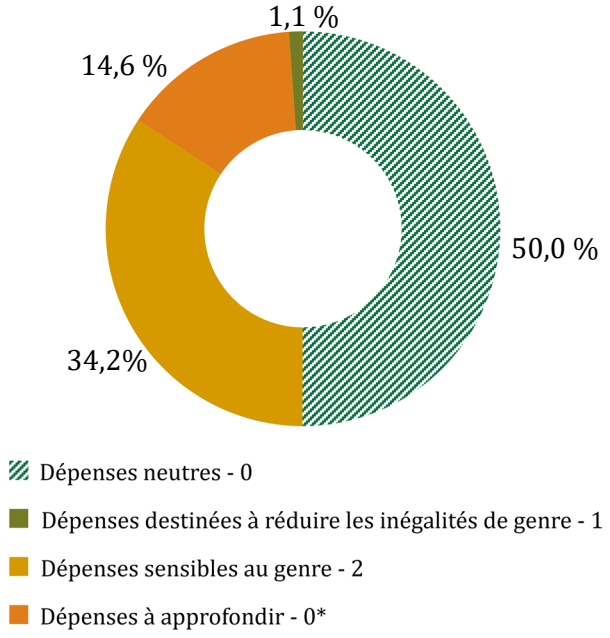
[50] *001-Amministrazione penitenzaria.*

[51] S'il y a des dépenses cotées 0*, elles sont incluses dans les dépenses neutres.

[52] Comme mentionné supra, un échange avec l'administration italienne devra permettre de clarifier la question de l'inclusion des dépenses fiscales dans la catégorisation.

Annexe I

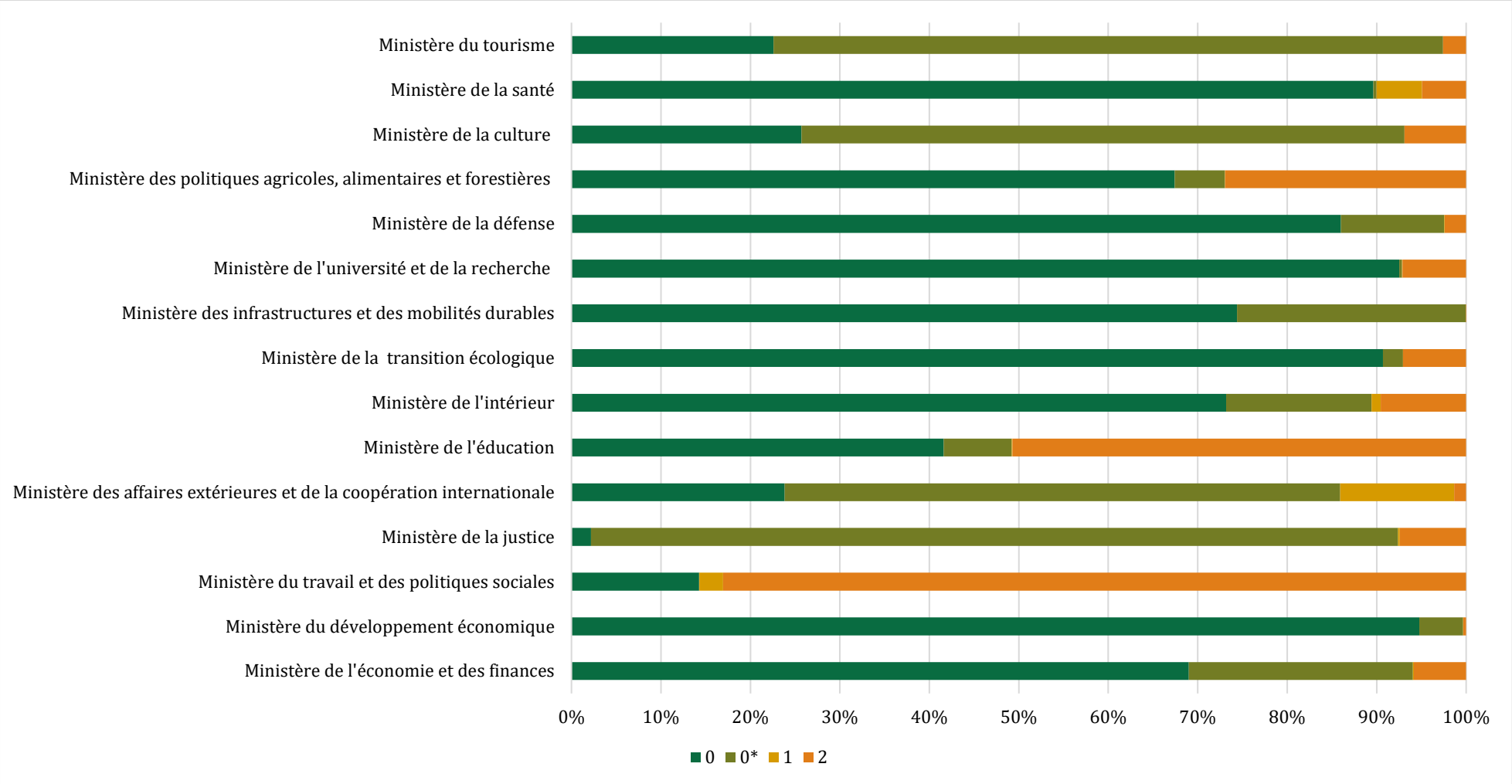
Graphique 1 : Catégorisation des dépenses pour le budget 2024, hors dépenses de personnel



Source : Inspection générale du budget, « Dépenses du budget de l'État selon la perspective de genre et les objectifs des objectifs de développement durable ».

Pour le budget 2024, hors dépenses de personnel, les dépenses dites « sensibles » au genre (catégorie 2) se concentrent au sein des ministères en charge du travail et des politiques sociales (89 % des dépenses de catégorie 2) et de l'économie et des finances (8 %) (*cf.* graphique 2). Les ministères de l'éducation et de l'intérieur représentent chacun 1 % des dépenses sensibles au genre. Cette faible part s'explique par le traitement distinct des dépenses de personnel.

Graphique 2 : Catégorisation des dépenses budgétaires par périmètre ministériel (hors dépenses de personnel) au budget 2024



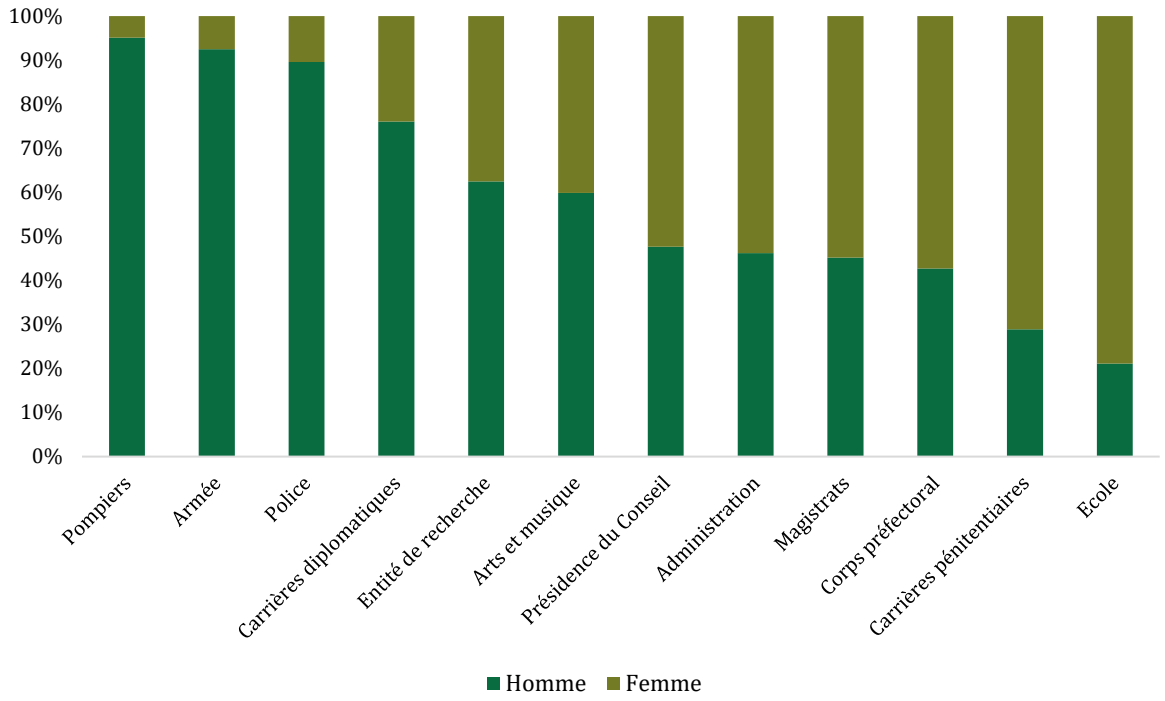
Source : « Le spese del bilancio dello Stato secondo la prospettiva di genere e gli obiettivi di sviluppo sostenibile », novembre 2023.

2.1.2.3. Les dépenses de personnels sont analysées de manière spécifique sans qu'une qualification différenciée par ministère ne soit établie

Afin d'analyser les dépenses de personnels des ministères, l'Italie utilise une méthode adaptée aux enjeux de gestion des ressources humaines, à partir de trois types d'informations :

- **l'actualisation d'indicateurs généraux**[53] sur l'état des lieux de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique[54] (*cf.* graphique 3) ;
- **le suivi de sept objets de politiques publiques**[55] (*cf.* graphique 4) :
  - temps partiel et besoins en matière de garde d'enfants ;
  - congés maternité et paternité obligatoires et congé parental facultatif ;
  - modalités de *smart working* et de télétravail ;
  - services fournis par l'administration pour favoriser la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle ;
  - les initiatives de formation et d'acculturation aux enjeux de genre ;
  - le plan triennal d'actions positives ;
  - le bien être organisationnel ;
- **le renseignement d'un questionnaire par chaque administration centrale** permettant d'indiquer les mesures prises pour lutter contre les inégalités entre les hommes et les femmes.

Graphique 3 : Emplois occupés en fonction du sexe en 2022



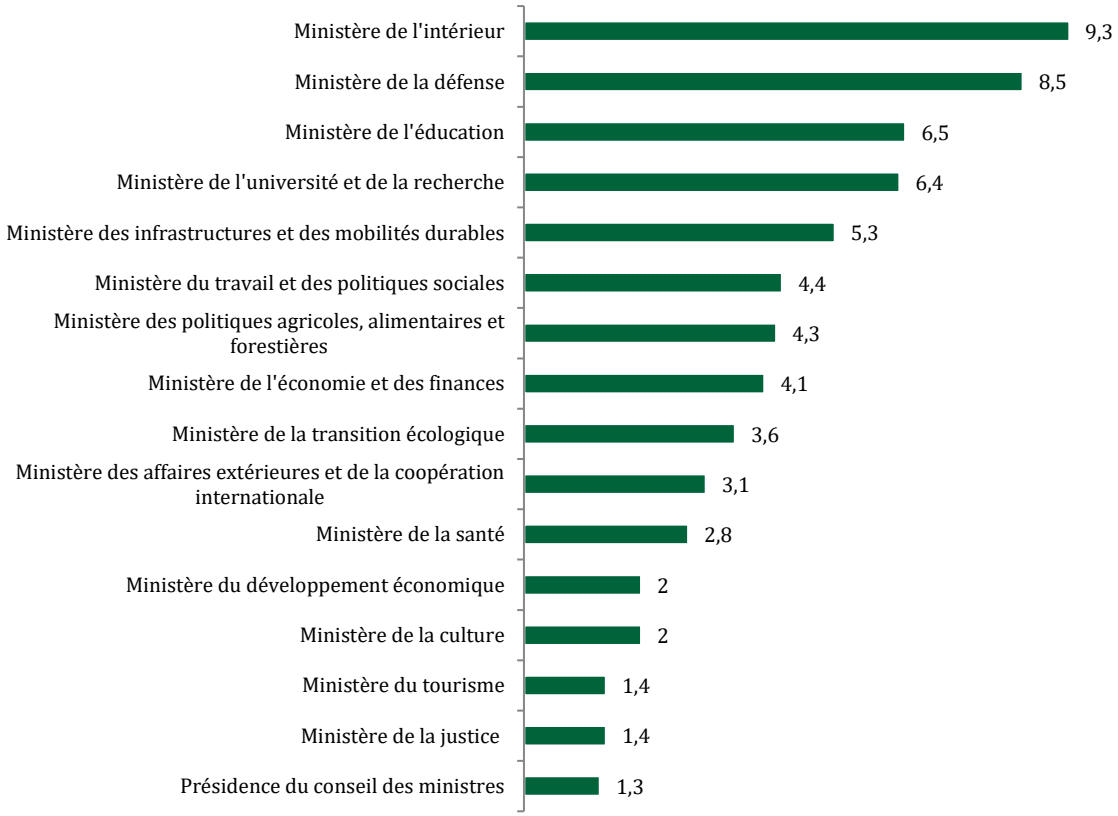
Source : Direction de la comptabilité générale de l'Etat, « Presentazione bilancio di genere 2022 », 2022.

[53] Dans le rapport approuvé par le Parlement, 45 indicateurs différents sont mentionnés.

[54] Section 2.1 « L'évolution des inégalités de genre dans le personnel des ministères et de la présidence du conseil des ministres », *Relazione al bilancio di genre*, 2022.

[55] Sections 2.1.1. à 2.1.7 *Relazione al bilancio di genre*, 2022.

Graphique 4 : *Gender gap* sur le recours au temps partiel dans les administrations en 2022



Source : *Direction de la comptabilité générale de l'Etat, « Presentazione bilancio di genere 2022 », 2022.*
Note de lecture : Le graphique ci-dessus se lit de la façon suivante : au ministère de l'intérieur, les femmes ont neuf fois plus recours au temps partiel que les hommes.

L'Italie fournit ainsi près de 800 pages de documentation analysant les dépenses de personnel de l'Etat à travers le prisme du genre. Cette documentation consiste dans une description de l'évolution des différents indicateurs et des réponses aux questionnaires par les administrations. À titre d'exemple, sur le congé parental, ils indiquent : « *En ce qui concerne les jours d'absence pour congé parental, les pères au ministère de l'Économie et des Finances ont davantage bénéficié du congé que les mères, tout comme ceux des ministères de l'Intérieur, de la Justice et des Politiques agricoles, alimentaires et forestières. La durée du congé parental pris par les mères est en revanche supérieure à celle des pères dans toutes les autres administrations. Le nombre moyen de jours de congé pris par les mères est plus élevé que celui des pères dans différents ministères, à l'exception du ministère de la Transition écologique. De plus, les jours moyens de congé parental pris par les pères et/ou les mères ont augmenté dans la plupart des administrations entre 2021 et 2022* »[56].

Ces informations permettent d'apprécier les évolutions de la situation professionnelle des femmes et des hommes au sein de la fonction publique. En revanche, les dépenses de personnel ne sont pas catégorisées différemment selon les ministères à l'aune des indicateurs renseignés. Les choix budgétaires en matière de dépense de personnel n'apparaissent en outre pas réinterrogés à cette aune.

[56] Direction de la comptabilité générale de l'Etat, « *Presentazione bilancio di genere 2022* », 2022.

2.1.2.4. Il n'est pas clair dans quelle mesure les recettes se voient aussi appliquées ce même système de catégorisation

Le rapport italien indique également classer les recettes comme neutres, sensibles au genre ou destinées à réduire les inégalités de genre.

Certains aspects de la politique fiscale sont présentés plus en détails, avec des éléments d'analyse qualitatifs, comme :

- l'impact de la charge fiscale supplémentaire sur le ménage suite à l'entrée dans la vie active d'un second apporteur de revenus ;
- l'utilisation de certains avantages fiscaux visant directement ou directement à réduire les inégalités entre les femmes et les hommes ;
- l'impact sur le genre de certains dispositifs fiscaux tels que le « retour des cerveaux »[57].

Si l'administration indique utiliser le même système de catégorisation aux recettes, il est à noter que le résultat de l'exercice n'est pas présenté en tant que tel dans le rapport. Aussi, la mission n'a pas pu examiner la méthode de classification des recettes et des dépenses fiscales en Italie.

2.1.3. Bien qu'informative, la méthodologie italienne présente plusieurs écueils au détriment de sa cohérence et de la démarche correctrice des inégalités

2.1.3.1. La cohérence du travail de catégorisation des dépenses n'est pas assurée

Outre la charge de travail qu'elle implique, l'approche exhaustive reposant sur une catégorisation des dépenses déconcentrée au niveau de chaque ministère sur la base d'instructions générales peut amoindrir la cohérence des informations fournies. Le contrôle qualité réalisé par l'administration en charge du budget est par ailleurs rendu complexe par le caractère exhaustif de la catégorisation. En effet, au vu de la quantité de questionnaires reçus par la direction du budget italienne, la vérification de chacune des catégories proposées par les administrations apparaît comme une tâche complexe. La qualité de la catégorisation des analyses produites dépend de l'investissement de chaque ministère dans la mise en œuvre de la démarche, ainsi que de la compréhension qu'on les ministères métiers de la circulaire budgétaire.

La qualité de la catégorisation est d'autant plus sujette à l'investissement des interlocuteurs des ministères métiers que la direction en charge du budget n'est pas en capacité de refuser la catégorisation qu'ils proposent. Des discussions peuvent s'engager pour questionner la proposition, mais c'est *in fine* aux ministères métiers que revient le dernier mot. Aussi, certains ministères tendent à catégoriser une part importante de leurs dépenses comme « neutres » sans que cela ne puisse être questionné par la direction en charge du budget. La catégorie « neutre » est ainsi identifiée par la direction du budget italienne comme un possible point de fuite pour certains ministères.

[57] Le dispositif « Retour des cerveaux » vise, en proposant une fiscalité avantageuse, à permettre aux travailleurs impatriés de résider fiscalement en Italie.

2.1.3.2. Les effets de la budgétisation intégrant l'égalité sur l'amélioration des politiques publiques italiennes ne sont pas documentés

La démarche italienne de BIE ne revêt, dans les faits, aucune vocation directement correctrice mais se borne à sa dimension informative. A ce titre, le choix de catégoriser certaines dépenses comme « sensibles au genre » ne fournit que des informations sommaires. Par nature englobante, cette catégorie n'apparaît pas suffisamment précise et étayée pour permettre d'éclairer les arbitrages budgétaires. Parmi ces dépenses, il n'est jamais identifié formellement, dans les documents budgétaires, de biais favorable ou défavorable aux femmes. Or seul ce type de diagnostic permettrait d'identifier des marges correctrices. La direction en charge du budget considère, à ce propos, que d'éventuelles mesures correctrices relèvent de choix politiques plutôt que d'orientations produites par la démarche de BIE.

Dans le rapport annuel produit par l'administration italienne, il est tout de même dressé la liste des mesures motivées par la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Cela étant, il n'est jamais explicitement fait le lien entre les décisions budgétaires et le résultat de la catégorisation des dépenses.

Sans faire explicitement ce lien, le rapport italien fait état de deux catégories d'actions qui ont eu lieu entre 1945 et 2022. Sur le seul exercice 2022, le rapport liste 50 dispositions normatives et règlementaires adoptées dans le cadre la budgétisation sensible au genre (*cf.* tableau 12). Toutefois, aucun lien explicite n'est fait entre l'exercice de catégorisation et les mesures correctives prises.

Tableau 12 : Nombre de dispositions normatives et réglementaires relatives aux politiques d'égalité entre les femmes et les hommes adoptées en 2022, par le domaine d'intervention

Domaines d'intervention	Nombre
Conciliation entre vie privée et vie professionnelle	11
La participation aux processus économiques, décisionnels, politiques et administratifs	9
Le marché du travail	7
Lutter contre la violence de genre	5
Modalité pour intégrer les politiques de genre dans l'action publique	5
Éducation et interventions contre les stéréotypes de genre	4
Protection et soutien de la maternité	3
Protection du travail, sécurité sociale et assistance	2
Santé, mode de vie et sécurité	2
L'égalité dans les relations civiles	2

Source : Direction de la comptabilité générale de l'Etat, « Presentazione bilancio di genere 2022 », 2022

A ces éléments contenus dans le corps du rapport, s'ajoute une annexe[58] de 70 pages qui présente l'intégralité des mesures, budgétaire mais aussi réglementaires, prises pour réduire les inégalités de genre sur l'année (*cf.* encadré 6). Ce document apparaît toutefois peu lisible et ne fait aucun lien avec les indicateurs et la méthodologie de catégorisation utilisés dans le cadre de la BIE.

[58] *Appendice I – Rassegna normativa.*

Encadré 6 : Contenu de l'annexe dédiée aux mesures correctrices des inégalités entre les femmes et les hommes

L'annexe contenant toutes les mesures prises dans l'année pour réduire les inégalités de genre contient les informations suivantes :

- le rattachement de la mesure à l'un des sept objectifs de politiques publiques susmentionnés ;
- la modalité d'intervention, en précision s'il s'agit d'une action positive ou correctrice ;
- le levier d'intervention : allégements fiscaux, réglementation, intervention de dépenses et allègement de contribution.

Source : Appendice I – Rassegna normativa.

2.2. A partir d'objectifs redéfinis à chaque législature, la Belgique met en place une catégorisation de toutes ses dépenses fédérales, comme l'Italie

En tant qu'Etat fédéral, la Belgique ne dispose pas d'un budget unique. Chaque entité (fédérale, communautés, régions, provinces et autorités locales) dispose d'une forme d'autonomie garantie par la Constitution et élabore son propre budget. Les quatre principaux budgets, en montant, sont les budgets : fédéral, de la région flamande, de la région wallonne et de la région Bruxelles capitale.

Le budget fédéral comprend trois volets : le budget des voies et moyens, le budget général des dépenses et l'exposé général. Le budget général des dépenses regroupe les dépenses des services publics fédéraux (SPF) et des services publics de programmation (SPP). Il est élaboré par le ministère du Budget et il est suivi par le SPF « stratégie et appui » (SPF BOSA) que la mission a rencontré.

2.2.1. La Belgique a déployé une démarche de *gender mainstreaming* dix ans après l'adoption du cadre de Pékin

En Belgique, la loi du 12 janvier 2007 a rendu obligatoire l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques publiques (en anglais, *gender mainstreaming*). Cette démarche de *gender mainstreaming* vise explicitement à mettre en œuvre les douze objectifs du programme d'actions de Pékin de septembre 1995. La Belgique a endossé ces douze objectifs, sans les redéfinir au niveau national (*cf.* tableau 13). La loi confie à l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes la charge de la surveillance du dispositif de *gender mainstreaming.*

Aux termes de la loi, la dimension de genre doit ainsi être prise en compte dans « *l'ensemble des politiques, mesures, préparations de budgets ou action* »[59], et en particulier :

- chaque projet d'acte législatif et réglementaire ;
- les procédures de passation de marchés publics et d'octroi de subsides ;
- tous les instruments administratifs de planification stratégique, notamment les plans de management et les contrats d'administration.

[59] Loi du 12 janvier 2007 visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunies à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension de genre dans l'ensemble des politiques fédérales.

Annexe I

Tableau 13 : Objectifs stratégiques identifiés dans le programme d'action de Pékin (1995)

	Objectifs stratégiques
1	Lutter contre la pauvreté croissante des femmes
2	Favoriser l'égal accès à l'éducation et à la formation
3	Favoriser l'égal accès aux soins et aux services sanitaires
4	Lutter contre la violence à l'égard des femmes
5	Combattre les effets des conflits armés sur les femmes
6	Promouvoir l'égalité au sein des structures et des politiques économiques
7	Encourager le partage du pouvoir et la prise de décision
8	Soutenir les mécanismes de promotion de la femme
9	Assurer le respect des droits fondamentaux des femmes et les carences de la promotion et de la protection de ces droits
10	Lutter contre l'image stéréotypée de la femme et l'inégalité d'accès et de participation des femmes dans la communication (notamment les médias)
11	Favoriser l'égal accès à la gestion des ressources naturelles et à la préservation de l'environnement
12	Abolir la discrimination à l'égard des petites filles et les violations de leurs droits fondamentaux

Source : Programme d'actions de Pékin de 1995.

Pour mettre en œuvre cette politique de *gender mainstreaming,* la loi prévoit, dans son article 2 :

- que le gouvernement fixe, en début de législature, un cadre législatif pour réduire les inégalités entre les femmes et les hommes. La loi du 12 janvier 2007 impose au gouvernement de remettre un rapport intermédiaire et un rapport de fin de législature sur la mise en œuvre de son cadre d'action. Les conclusions du rapport intermédiaire couvrant la période 2020-2022 sont présentées dans l'encadré 7. Dans son plan fédéral *Gender mainstreaming* 2020-2024, le gouvernement belge a fixé ce cadre stratégique, qui repose sur les objectifs suivants :
  - mettre en œuvre le *gender mainstreaming* en tant qu'approche destinée à renforcer l'égalité des hommes et des femmes dans la société ;
  - tenir compte de la dimension de genre lors de l'élaboration et l'exécution des politiques et associer de façon optimale la secrétaire d'Etat en charge de la politique d'égalité des genres en sa qualité de point central de coordination et de suivi ;
  - accorder une attention particulière à la réalisation de l'analyse obligatoire d'impact de la réglementation sur l'égalité entre les femmes et les hommes ;
  - promouvoir et soutenir le fonctionnement du groupe interdépartemental de coordination (GIC) en charge de la coordination ;
  - organiser des formations au *gender mainstreaming* au sein des cellules stratégiques ;
  - veiller à ce que les administrations progressent dans l'intégration de la dimension de genre dans les instruments de planification stratégique (plan de management, contrats de gestion,…), dans la mise en œuvre de la budgétisation sensible au genre (*gender budgeting*) ainsi que dans l'intégration de la dimension de genre dans les marchés publics et les subventions.
- que les crédits relatifs aux actions visant à réaliser à l'égalité entre les femmes et les hommes soient identifiés au niveau de chaque département ministériel ;
- que chaque ministre présente annuellement, à l'occasion de la discussion des notes de politique générale, les actions, mesures, projets qui concourent à la réalisation des objectifs stratégiques définis par le gouvernement.

Encadré 7 : Rapport intermédiaire du gouvernement sur la mise en œuvre du cadre d'action 2020-2024

Dans son rapport intermédiaire sur la politique menée conformément aux objectifs de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes tenue à Pékin en septembre 1995 qui couvre la période octobre 2020 – décembre 2022, le Gouvernement présente les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs stratégiques qu'il s'est donné en début de législature, que les ministères doivent illustrer en répondant à plusieurs questions :

- intégration des missions des coordinateurs *gender mainstreaming* dans la description de fonction ;
- intégration de la dimension de genre dans le contrat d'administration ou autres instruments de planification stratégique sous le contrôle de l'administration ;
- ventilation par sexe des statistiques produites, recueillies ou commandées ;
- élaboration d'indicateurs de genre relatifs au domaine politique concerné (indicateurs de contenu) ;
- soutien à la réalisation du « *test gender* » (thème 3 de l'AIR) ;
- soutien à la mise en œuvre du *gender budgeting* ;
- intégration de la dimension de genre dans les marchés publics ;
- intégration de la dimension de genre dans les subsides ;
- création d'une structure de coordination *gender* mainstreaming au sein de l'administration ;
- élaboration d'un plan d'action *gender mainstreaming* pour l'administration ;
- organisation d'actions de sensibilisation et de formation *gender mainstreaming* au sein de l'administration.

Source : Rapport intermédiaire sur la politique menée conformément aux objectifs de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes tenue à Pékin en septembre 1995 qui couvre la période octobre 2020 – décembre 2022

2.2.2. La Belgique a progressivement mis en œuvre une tricatégorisation de l'ensemble de ses dépenses fédérales, non encore aboutie à ce jour

2.2.2.1. La BIE est un outil de mise en œuvre de la démarche de gender mainstreaming dont les modalités ont été précisées progressivement, avec l'adoption d'un système de tricatégorisation exhaustif de ses dépenses fédérales

En Belgique, la budgétisation intégrant l'égalité est l'une des dimensions de l'approche plus globale de *gender mainstreaming*[60]. Cette dernière repose sur le triptyque suivant :

- la mise en place d'indicateurs de genre conformément au plan fédéral 2020-2024 ;
- une obligation d'évaluation de l'impact des mesures sur l'égalité entre les femmes et les hommes, comme cela existe en France (connue en Belgique sous le nom de « *test gender* » dont les modalités sont fixées par l'arrêté royal du 21 décembre 2013, *cf*. encadré 8) ;
- une catégorisation de toutes les dépenses du budget fédéral au regard de leur impact potentiel sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Initialement, il est à noter que la loi prévoyait uniquement l'identification des crédits concourant à l'égalité entre les femmes et les hommes (soit un périmètre équivalent à celui du document de politique transversale « égalité » en France).

[60] Article 2 de la loi du 12 janvier 2007 visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiales sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension de genre dans l'ensemble des politiques fédérales.

Encadré 8 : Méthode de *test gender*

La nature du *test gender* est précisée dans la loi du 15 décembre 2013 qui instaure une obligation d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) qui concerne quatre thèmes, dont l'égalité entre les femmes et les hommes. L'analyse doit être conduite à partir de cinq questions ouvertes :

- question 1 - Quelles personnes sont (directement et indirectement) concernées par le projet et quelle est la composition sexuée de ce(s) groupe(s) de personnes ?
- question 2 - Identifiez les éventuelles différences entre la situation respective des femmes et des hommes dans la matière relative au projet de réglementation ;
- question 3 - Certaines de ces différences limitent-elles l'accès aux ressources ou l'exercice des droits fondamentaux des femmes ou des hommes (différences problématiques) ?
- question 4 - Compte tenu des réponses aux questions précédentes, identifiez les impacts positifs et négatifs du projet sur l'égalité des femmes et les hommes ;
- question 5 - Quelles mesures sont prises pour alléger / compenser les impacts négatifs ?

Source : Institut pour l'égalité des femmes et des hommes.

Si la loi de 2007 prévoyait initialement l'identification des seuls crédits concourant spécifiquement à l'égalité entre les hommes et les femmes, la Belgique s'est ensuite dotée d'un système de tricatégorisation des crédits budgétaires par une circulaire du 29 avril 2010[61] (*cf.* encadré 9).

Encadré 9 : Procédure de *gender budgeting* prévue par la circulaire de 2010

La procédure à suivre par les administrations pour catégoriser leurs dépenses est définie comme suit par circulaire :

- étape 1 : les gestionnaires de dossiers doivent déterminer, en fonction de la nature et du contenu de leurs dossiers, la catégorie à laquelle les crédits qu'ils sollicitent sont rattachés, selon qu'ils ne présentent pas de dimension de genre (catégorie 1), visent spécifiquement à réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes (catégorie 2), présentent une dimension de genre (catégorie 3) ;
- étape 2 : lorsque les gestionnaires de dossiers demandent un budget au service « budget et gestion » de leur administration, ils indiquent la catégorie de crédits à laquelle se rattache leur dossier. Pour les crédits relevant de la catégorie 3, la réflexion des gestionnaires sur la dimension de genre doit également être transmise au service fédéral en charge du budget pour que celle-ci puisse être intégrée dans la justification des allocations de base ;
- étape 3 : les informations fournies sont intégrées dans les fiches budgétaire par le service « Budget et gestion » : pour chaque allocation, sa catégorie doit être renseignée. Les crédits de la catégorie 2 doivent être intégrés dans le modèle de note de genre fourni par l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes. Pour les crédits de la catégorie 3, les informations supplémentaires remises par les gestionnaires de dossiers doivent être incluses dans la justification des crédits ;
- étape 4 : le service fédéral en charge du budget[62] intègre les notes de genre et les informations qualitatives fournies par les différentes administrations dans le projet de budget fédéral belge.

Source : Mission, à partir de la circulaire du 29 avril 2010 relative à la mise en œuvre du gender budgeting.

Pour réaliser ce travail de tricatégorisation, les administrations belges s'appuient sur des instructions générales fixées par voie de circulaire budgétaire, comme c'est le cas en Italie, qui reprennent chaque année les directives relatives à l'élaboration du budget fédéral.

[61] Circulaire du 29 avril 2010 relative à la mise en œuvre du *Gender budgeting* conformément à la loi du 12 janvier 2007 visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension de genre dans l'ensemble des politiques fédérales.

[62] Service fédéral « budget et contrôle de la gestion ».

Ces circulaires annuelles viennent préciser la mise en œuvre de la nomenclature de catégorisation des crédits définie par la circulaire du 29 avril 2010 relative à la mise en œuvre du *Gender budgeting*[63] :

- catégorie 0 : absence d'information fournie sur la catégorisation par l'administration compétente ;
- catégorie 1 : crédits relatifs à des dossiers qui ne présentent pas de dimension de genre ;
- catégorie 2 : crédits relatifs aux actions visant à réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes, qui sont identifiés dans une « note de genre » annexée à chaque projet de budget général des dépenses[64] ;
- catégorie 3 : autres crédits, crédits relatifs à des dossiers qui présentent une dimension de genre, qui doivent faire l'objet d'une « *analyse approfondie de la dimension de genre* » (un « commentaire de genre ») et en rendre compte dans la mise en œuvre du dossier.

La nomenclature de classification des crédits est ainsi très similaire à celle utilisée par l'Italie, qui dispose en plus de la catégorie 0* introduite en 2023.

Comme pour l'Italie, afin d'accompagner les administrations, la circulaire identifie *a priori* les classifications de certains types de dépenses (*cf.* tableau 14). Les départements ministériels doivent ensuite opérer une catégorisation de leurs dépenses (à la maille la plus fine de la nomenclature budgétaire). Cette catégorie doit figurer dans les fiches budgétaires transmises au service en charge du budget (SPF BOSA), qui a indiqué à la mission opérer une vérification formelle de l'information. Il ne lui revient pas de questionner le choix de catégorisation fait par les départements ministériels, mais uniquement de vérifier qu'une catégorie a bien été renseignée.

[63] Circulaire du 29 avril 2010 relative à la mise en œuvre du *Gender budgeting* conformément à la loi du 12 janvier 2007 visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension de genre dans l'ensemble des politiques fédérales.

[64] Article 2§2 de la loi du 12 janvier 2007 visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiales sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension de genre dans l'ensemble des politiques fédérales.

Annexe I

Tableau 14 : Type de dépenses identifiées par la circulaire de 2010 par type de classification

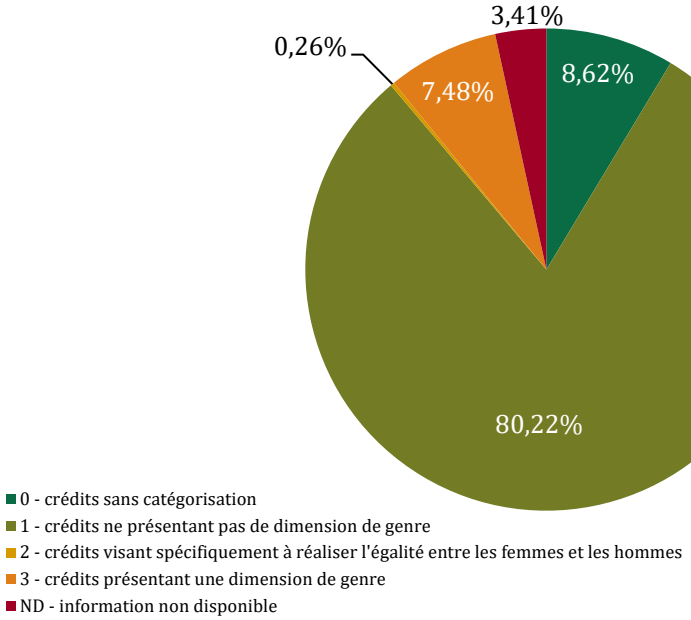
Type de classification	Exemples de dépenses identifiées par la circulaire
Catégorie 1 : crédits ne présentant pas de dimension de genre	Il s'agit des crédits que la circulaire qualifie de « techniques », notamment : ▪ les crédits relatifs au remboursement de la dette ; ▪ des crédits relatifs au remboursement de la dette, aux transferts effectués à l'Union européenne, aux dotations aux différents communautés (communauté française, flamande et germanophone) ainsi qu'à la famille royale ; ▪ des frais liés au personnel, notamment liés à la masse salariale (à l'exception des agents publics travaillant directement sur des sujets relevant de l'égalité entre les hommes et les femmes, qui correspondrait en France par exemple aux Hauts fonctionnaires à l'égalité au sein de chaque ministère, aux agents du Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes) et aux frais de formation professionnelle (à l'exception des dépenses de formations liées à l'égalité professionnelle, mesures de lutte contre les violences sexistes et sexuelles).
Catégorie 2 : crédits relatifs aux actions visant à réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes	La circulaire cite notamment les dépenses suivantes : ▪ les salaires des « fonctionnaires genre ou diversité », qui peuvent correspondre, en France aux Hauts fonctionnaires à l'égalité au sein de chaque ministère, aux agents du Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes par exemple ; ▪ les crédits relatifs aux actions visant à augmenter la présence d'hommes ou de femmes dans les secteurs où ils sont sous-représentés (par exemple le secteur de la santé, les milieux scientifiques) ; ▪ les crédits relatifs à des actions visant spécifiquement à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans différents domaines (par exemple : programme de lutte contre la violence faite aux femmes, formations pour les femmes sans qualification).
Catégorie 3 : crédits relatifs à des action qui présentent une dimension de genre	La circulaire fait une lecture assez extensive de cette catégorie qui doit contenir tout ce qui ne relève ni de la catégorie 1 ni de la catégorie 2, tant relativement aux crédits budgétaires, qu'aux initiatives des départements ministériels, aux marchés publics, aux subventions et aux dotations.

Source : Circulaire du 29 avril 2010 relative à la mise en œuvre du Gender budgeting conformément à la loi du 12 janvier 2007 visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension de genre dans l'ensemble des politiques fédérales.

2.2.2.2. Ce travail de catégorisation conduit la Belgique à qualifier 80 % de son budget (dont les dépenses de personnel) comme neutre aux enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes

En application du processus susmentionné, plus de 80 % des dépenses du budget fédéral belge initial sont qualifiées comme ne présentant pas de dimension de genre (*cf.* graphique 5).

Graphique 5 : Catégorisation des dépenses du budget fédéral initial belge pour 2024



Source : Mission, à partir du budget fédéral initial belge 2024

Note de lecture : La mission a attribué la catégorie « ND », pour non disponible, aux lignes budgétaires pour lesquelles aucune classification n'avait été renseignée par le SPF BOSA dans le document disponible en open source sur leur site internet, sur lequel la mission s'est appuyée.

Sur le périmètre du budget 2024, la répartition des crédits présentant une dimension de genre entre postes de dépense n'est pas uniforme (*cf.* tableau 15 et graphique 6) :

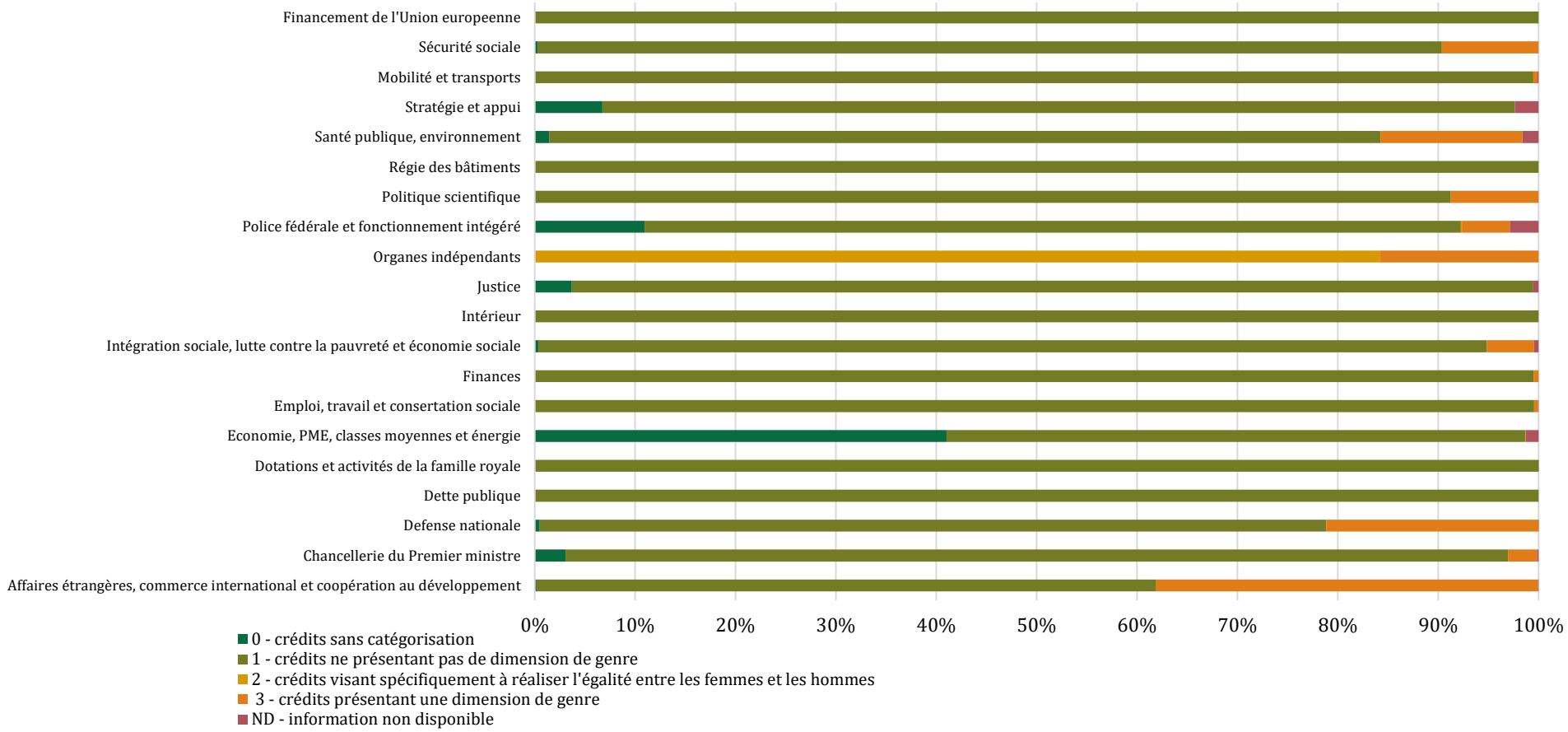
- les crédits présentant une dimension de genre sont concentrés dans des programmes relevant :
  - du service public fédéral de la sécurité sociale, qui en porte 58,84 % ;
  - de la défense nationale, à hauteur de 22,15 % des crédits valorisés ;
  - des affaires étrangères, du commerce international et de la coopération au développement, à hauteur de 11,30 % ;
- le poids des crédits présentant une dimension de genre parmi le total des dépenses des ministères fluctue. Les ministères pour lesquels ce poids est le plus important sont :
  - les affaires étrangères, le commerce international et la coopération au développement dont 38,05 % des dépenses relèvent de cette catégorie ;
  - la défense nationale, dont 21,16 % des crédits relèvent de cette catégorie ;
  - les subventions vers des organes indépendants dont 15,82 % des crédits relèvent de cette catégorie ;
  - la sécurité sociale à hauteur de 9,64 % de ses crédits.

Tableau 15 : Poids des crédits présentant une dimension de genre (catégorie 3)

Périmètre des dépenses	Crédits valorisés dans la catégorie 3 (en euros)	Pourcentage parmi les crédits valorisés en catégorie 3
Affaires étrangères, commerce international et coopération au développement	576 413 000	11,30 %
Chancellerie du Premier ministre	6 711 000	0,13 %
Défense nationale	1 130 042 000	22,15 %
Emploi, travail et concertation sociale	1 121 000	0,02 %
Finances	43 621 000	0,86 %
Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale	94 952 000	1,86 %
Organes indépendants	6 441 000	0,13 %
Police fédérale et fonctionnement intégré	134 605 000	2,64 %
Politique scientifique	57 272 000	1,12 %
Santé publique, environnement	29 809 000	0,58 %
Mobilité et transports	18 618 000	0,36 %
Sécurité sociale	3 001 796 000	58,84 %
Total général	**5 101 401 000**	**100,00 %**

Source : Mission, à partir du budget général initial fédéral belge pour 2024

Graphique 6 : Catégorisation des dépenses par poste de dépenses (budget général initial 2024)



Source : Mission, à partir du budget fédéral initial belge 2024

Note de lecture : La mission a attribué la catégorie « ND », pour non disponible, aux lignes budgétaires pour lesquelles aucune classification n'avait été renseignée par le SPF BOSA dans le document disponible en open source sur leur site internet, sur lequel la mission s'est appuyée.

Les dépenses visant spécifiquement l'égalité entre les femmes et les hommes (catégorie 2) sont quant à elles portées essentiellement par des organes autonomes (90 %) et par la police fédérale (9 %) (*cf.* tableau 16). L'entièreté des crédits valorisés dans la catégorie 2 des périmètres des dépenses relatives aux organes indépendants concernent la dotation faite à l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes. Les dotations faites aux autres organes indépendants, à savoir le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations et le Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, sont valorisées dans la catégorie 3 relative aux crédits présentant une dimension de genre.

Tableau 16 : Poids des crédits visant spécifiquement à réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes (catégorie 2)

Périmètre des dépenses	Crédits valorisés dans la catégorie 2 (en euros)	Pourcentage parmi les crédits valorisés en catégorie 2
Affaires étrangères, commerce international et coopération au développement	6 000	0,02 %
Economie	450 000	1,19 %
Organes indépendants	34 265 000	90,53 %
Police fédérale et fonctionnement intégré	3 111 000	8,22 %
Politique scientifique	17 000	0,04 %

Source : Mission, à partir du budget général initial fédéral belge pour 2024.

Une démarche de BIE fondée sur la catégorisation budgétaire est également conduite, de façon autonome[65], par diverses collectivités locales belge. **En particulier, la Fédération Wallonie-Bruxelles a mis en œuvre un travail de catégorisation à vocation informative mais également corrective, en tant qu'il conduit à la formulation de suggestions de mesures correctives des inégalités constatées (*cf.* encadré 10).**

[65] Le système juridique belge fonctionne selon un principe d'équipollence des normes, selon lequel il n'y a pas de hiérarchie des normes mais une répartition de compétences entre entités fédérales et entités fédérées.

Encadré 10 : Mise en œuvre de la budgétisation intégrant l'égalité au sein de la Fédération Wallonie-Bruxelles

La fédération Wallonie-Bruxelles met en œuvre une budgétisation intégrant l'égalité similaire à la démarche fédérale et selon la même classification, depuis qu'elle s'est dotée d'un cadre réglementaire équivalent par un décret du 7 janvier 2016 relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la communauté française et dans le cadre de son plan Droits des femmes 2019-2024 adopté par la mandature actuelle. Les informations issues de la démarche de BIE sont consolidées chaque année dans un rapport annuel rendu public.

La mise en œuvre de la démarche repose sur une « cellule d'appui en genre » (CAG), composée d'un seul équivalent temps plein (ETP). Cette cellule centralise les informations transmises par les différentes directions métiers sur leur périmètre de compétence, lesquelles classifient leurs dépenses selon la même nomenclature tricatégorielle que l'échelon fédéral. Les dépenses dites sensibles au genre font l'objet d'une analyse qualitative par la cellule appui genre. Cette analyse peut conduire à la formulation de suggestions visant à corriger des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes lorsqu'ils sont constatés.

Dans son rapport de 2023, et face au constat du fait que les jeunes garçons et filles lisent moins d'autrices ou de livres à protagonistes féminins, la cellule d'appui en genre a par exemple suggéré que les bibliothèques de la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB) mettent en valeur les ouvrages d'écrivaines et de poétesses, en réalisant des événements mensuels consacrés à la mise à l'honneur d'autrices et en invitant des écoles à les assister. Toujours dans le champ littéraire, et pour encourager la visibilisation d'autrices en littérature générale, le rapport suggère aussi que les six prix de la Fédération Wallonie-Bruxelles qui y sont consacrés adoptent la parité selon le principe d'alternance, déjà pratiquée par le Prix Atomium-FWB de la bande dessinée.

Aussi, le travail de catégorisation va, dans le cas de la FWB, jusqu'à la formulation de propositions thématiques, auxquelles les services métiers ne sont toutefois pas tenus. Leur mise en œuvre dépend *in fine* de la volonté politique.

Source : Mission, à partir de l'entretien conduit avec la Fédération Wallonie-Bruxelles

2.2.3. La méthode de catégorisation des dépenses belges présente des limites analogues à celle de l'Italie

2.2.3.1. La méthode de catégorisation ne semble pas appliquée de manière cohérente, faute de questionnement systématique des choix déconcentrés des ministères

Le même défaut de cohérence d'ensemble du travail de catégorisation des dépenses observable en Italie est visible en Belgique. Un défaut d'appropriation apparaît en particulier dans certains périmètres ministériels belges y compris dans le champ social. Sur le périmètre de la sécurité sociale[66], 90,08 % des crédits sont catégorisés comme ne présentant pas de dimension de genre.

En Belgique, **le positionnement de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes ne suffit pas à s'assurer de la cohérence du travail de catégorisation des dépenses.** L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes évalue *ex post* l'application de la circulaire du 29 avril 2010[67] relative à la mise en œuvre de la BIE tous les deux ans depuis 2017, pour l'ensemble des SPF, des SPP et du ministère de la défense nationale. **En revanche, l'institut n'intervient pas en amont pour questionner les choix de catégorisation faits par les différents départements ministériels, que le SPF BOSA n'examine pas sur le fond**.

[66] 31 milliards d'euros portés par le service public fédéral sécurité sociale pour 2024.

[67] Circulaire du 29 avril 2010 relative à la mise en œuvre du *Gender budgeting* conformément à la loi du 12 janvier 2007 visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension de genre dans l'ensemble des politiques fédérales.

Dans le cadre du rapport d'évaluation de l'application de la circulaire « *gender budgeting* » lors du budget 2021, l'Institut a formulé des commentaires relatifs à la qualité inégale de certains « *commentaire de genre* » pourtant essentiels pour guider la mise en œuvre de mesures correctrices. Rédigés par les administrations métiers, ces « commentaires » ont pour objet de mettre en exergue d'éventuels biais défavorables à l'égalité pour les dépenses réputées sensibles au genre (catégorie 3).

2.2.3.2. Par conséquent, alors que l'Italie et la Belgique utilisent une méthode semblable, le résultat de leur travail de catégorisation diffère fortement

Une comparaison du poids des différentes catégories de dépenses entre les périmètres ministériels des deux pays permet de mettre en avant certaines de ces différences. La mission a tenté de neutraliser au maximum les biais liés aux différences d'organisation entre les deux pays en centrant sa comparaison sur les périmètres ministériels les plus semblables en privilégiant trois compétences régaliennes (*cf.* tableau 17) :

- la Belgique catégorise toutes les dépenses des ministères de la justice et de l'intérieur comme neutres, là où ce n'est que cas respectivement que de 92 % et 89 % en Italie ;
- l'Italie catégorise 21 % des dépenses du ministère de la défense comme sensibles au genre, là où ce n'est que cas que de 2 % des dépenses en Italie.

Tableau 17 : Comparaison des résultats du travail de catégorisation des dépenses pour trois ministères entre l'Italie et la Belgique

Périmètre ministériel	Italie			Belgique		
	Neutre ou à approfondir	Réduction des inégalités	Sensible au genre	Neutre ou sans catégorisation	Réduction des inégalités	Sensible au genre
Ministère de l'intérieur	89,4 %	1,0 %	9,5 %	100,0 %	0,0 %	0,0 %
Ministère de la justice	92,4 %	0,2 %	7,4 %	100,0 %	0,0 %	0,0 %
Ministère de la défense	97,6 %	0,0 %	2,4 %	78,8 %	0,0 %	21,2 %

Source : Mission.
Note de lecture : Pour permettre cette comparaison, les dépenses « neutres » (catégorie 0) et « à approfondir » (catégorie 0) ont été additionnées pour l'Italie. Pour la Belgique, les dépenses « neutres » (catégorie 1) et « non catégorisées » (catégorie 0) ont aussi été additionnées.*

2.2.3.3. La démarche belge de BIE devrait comprendre une dimension analytique à visée correctrice, qui n'est toutefois pas explicitement visible dans les documents produits

Le plan fédéral *gender maintreaming* (2020-2024) rappelle la dimension corrective de la BIE, au-delà d'une approche strictement analytique de catégorisation des crédits budgétaires.

Pour autant, comme pour l'Italie, la nomenclature de catégorisation utilisée par la Belgique ne permet pas de qualifier l'existence de biais favorable ou défavorable aux femmes parmi les dépenses sensibles à l'égalité entre les femmes et les hommes. Par ailleurs, là où le rapport intermédiaire d'évaluation susmentionné recense les mesures de catégorie 2 (visant directement à réaliser l'égalité entre les hommes et les femmes), il ne fait pas de liste des mesures correctrices prises en cas de biais identifiés pour des crédits de catégorie 3 (sensible au genre).

Enfin, il n'existe pas de document recensant les mesures correctrices qui auraient été éventuellement adoptées à la suite de l'identification d'un biais éventuellement défavorable à l'égalité entre les femmes et les hommes, ce qui ne permet pas d'évaluer l'efficacité de la démarche de BIE par catégorisation dans la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein des interventions publiques.

3. D'autres pays comme le Canada et la Suède privilégient une approche plus qualitative, nourrie par des études d'impacts poussées intégrant la dimension de sexe et de genre

3.1. Plutôt qu'une catégorisation exhaustive de ses dépenses, le Canada privilégie une approche évaluative visant à corriger les biais défavorables à certains citoyens en raison de facteurs intersectionnels dont le genre

Depuis le début des années 1970, le gouvernement canadien a pris des engagements en vue de tenir compte de l'égalité entre les femmes et les hommes dans ses décisions stratégiques. Au fil du temps, cette démarche est devenue intersectionnelle, avec une prise en compte d'autres facteurs d'inégalités (âge, revenus, ethnicité, éducation, etc.).

Mise en œuvre depuis le début des années 1990, la BIE a été rendue obligatoire au Canada en 2018 par une loi relative à la budgétisation sensible aux sexes[68], qui comprend des obligations de trois ordres pour le gouvernement :

- **un rapport ciblé sur les nouvelles mesures budgétaires,** intitulé « *rapport sur les répercussions sur le genre, la diversité et la qualité de vie* ». La loi dispose que « *dans les trente premiers jours de séance de chaque chambre du Parlement suivant le dépôt d'un plan budgétaire au Parlement, le ministre des Finances fait déposer devant elle un rapport faisant état des répercussions, selon le sexe et en matière de diversité, de toutes les nouvelles mesures énoncées dans le plan budgétaire ; le ministre n'y est toutefois pas tenu s'il en a déjà fait état dans le plan budgétaire ou dans tout document afférent à celui-ci qu'il a rendu public* » (*cf.* section 3.1.1).
- **une analyse des dépenses fiscales** « *une fois par année, le ministère des Finances rend publique une analyse de répercussions, selon le sexe et en matière de diversité, des dépenses fiscales — notamment des exonérations, des déductions ou des crédits fiscaux — qu'il estime indiquées* » ;
- **une analyse des programmes budgétaire** (soit l'équivalent des missions dans la nomenclature budgétaire française) : « *une fois par année, la présidence du Conseil du Trésor rend publiques des analyses de répercussions, selon le sexe et en matière de diversité, des programmes de dépenses gouvernementales en place que la présidence, en consultation avec le ministère des Finances, estime indiqués. ».*

Il ne s'agit donc pas d'une obligation de catégorisation des dépenses, mais bien d'une exigence d'évaluation *ex ante* pour toutes les mesures nouvelles et *ex post* pour les mesures dont le financement temporaire est arrivé à échéance[69].

---

[68] Loi canadienne sur la budgétisation sensible aux sexes. L.C. 2018, ch. 27, art. 314.

[69] Au Canada, certains programmes budgétaires ont un financement temporaire, et doivent être réévalués au terme de cette échéance. Ce dispositif vise notamment à éviter la reconduction tacite de dépenses non évaluées, promouvant ainsi la culture de l'évaluation.

3.1.1. Le Canada analyse chaque année les mesures nouvelles ou les financements arrivés à échéance sous un prisme intersectionnel

L'analyse des mesures nouvelles du budget canadien repose sur deux outils sous-jacents, que sont :

- **le cadre des résultats relatifs aux genres (CRRG)** qui définit six piliers en matière d'égalité des genres, assorti d'un objectif de politique publique et d'indicateurs clés de suivi (*cf.* figure 3 et section 3.1.1.1) ;
- **l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+),** qui étudie l'impact de différents facteurs comme le genre, le revenu, l'âge, l'invalidité et la géographie, sur l'accès des citoyens aux dispositifs publics. Cette démarche évaluative est bien antérieure à la mise en œuvre du budget intégrant l'égalité (*cf.* section 3.1.1.2).

Figure 3 : Objectifs en matière d'égalité des genres pour le Canada

Source : Énoncé et rapport sur les répercussions sur le genre, la diversité et la qualité de vie, budget 2023 du Canada.
Note de lecture : Figure en gras l'intitulé du pilier, et en dessous l'objectif de politique publique.

3.1.1.1. Le Canada suit l'atteinte de six objectifs en matière d'égalité des genres, à l'aide d'une cinquantaine d'indicateurs ciblés

Pour chacun des six piliers de l'égalité entre les femmes et les hommes, le rapport annuel canadien présente :

- un tableau de bord retraçant les résultats des indicateurs de suivi de l'objectif assigné au pilier, assorti (*cf.* tableau 18 présentant des exemples pour le pilier « éducation et perfectionnement des compétences » et le pilier « participation à l'économie et prospérité »). Au total, pour le budget 2023, les indicateurs de suivi des sept piliers susmentionnés sont au nombre de 53 ;
- un bref commentaire textuel d'environ une page analysant les résultats des indicateurs adossés aux objectifs, et dégageant les grands enjeux afférents (*cf.* encadré 11) ;
- un résumé d'une page des principaux résultats obtenus et des mesures du budget de l'année concourant à atteindre l'objectif (*cf.* tableau 19).

Encadré 11 : Commentaire textuel présentant les résultats des indicateurs relatifs au pilier « participation à l'économie et prospérité » en 2023

Les données indiquent, surtout pour les femmes, que les gains importants en matière d'emploi ont été réalisés en 2021. Toutefois, une analyse approfondie révèle que d'importants déséquilibres subsistent pour les femmes en ce qui concerne la parité salariale et les responsabilités de soins non rémunérés. Les investissements dans les services de garde d'enfants et la main-d'œuvre des services de soutien personnel sont essentiels pour permettre aux femmes d'avoir un accès équitable aux possibilités économiques :

- les femmes en âge de travailler ont enregistré des taux d'emploi sans précédent en février 2023, atteignant 85,7 %. Le taux d'emploi des immigrantes en âge de travailler demeure inférieur à la moyenne des femmes, mais il a augmenté de près de 10 points de pourcentage de 2019 à 2022, atteignant 69 %, ce qui correspond, en partie, aux investissements récents du gouvernement fédéral dans l'apprentissage et la garde des jeunes enfants ;
- même si l'écart salarial entre les genres chez les Canadiennes et les Canadiens en âge de travailler a chuté de près de 3 points de pourcentage pour les gains horaires de 2015 à 2021 et que les femmes ont réalisé des gains dans les domaines comme le droit, l'éducation, les affaires et les finances, cet écart n'a pas disparu. En 2021, les hommes avaient toujours des salaires plus élevés que les femmes ;
- même dans la tranche supérieure de 1 % des revenus les plus élevés, l'écart salarial entre les genres a persisté (revenu médian de 362 300 $ pour les femmes en 2015 par rapport à 393 200 $ pour les hommes). Cet écart variait selon les groupes de population ; par exemple, l'écart salarial entre les femmes et les hommes cadres était plus élevé chez la population immigrante (29 %) que chez les personnes nées au Canada (25 %) ;
- les personnes noires et racisées étaient sous-représentées parmi les plus hauts revenus des deux genres ; seulement une femme sur sept faisant partie de la tranche supérieure de 1 % faisait partie d'un groupe racisé, par rapport à une femme sur cinq de la population active générale ;
- en plus du travail rémunéré, près du tiers des femmes fournissaient des soins non rémunérés à des enfants et près du quart de celles-ci fournissaient des soins non rémunérés à des adultes en situation de handicap ou ayant un problème de santé de longue durée. Les proportions étaient plus élevées que celles des hommes.

Les investissements dans le présent budget reconnaissent que la croissance économique soutenue passe par des possibilités pour l'ensemble de la population canadienne. De nouvelles mesures visant à appuyer une économie canadienne carboneutre et prospère produiront de bons emplois et une prospérité générale. Elles seront renforcées par des mesures de soutien de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants qui aident les femmes à participer à la population active et à profiter de la croissance économique accrue. Cette situation est particulièrement vraie pour les femmes autochtones, pour qui le travail dans le secteur des ressources naturelles est l'une des professions les mieux rémunérées. Les initiatives amélioreront la participation économique des autochtones, y compris un engagement à continuer à soutenir la gestion des terres des premières nations.

Source : Enoncé et rapport sur les répercussions de genre, la diversité et la qualité de vie, budget 2023 du Canada.

Les informations présentées attestent de la démarche intersectionnelle visant à réduire l'ensemble des inégalités et non uniquement celle entre les femmes et les hommes.

Tableau 18 : Tableau de bord des indicateurs de suivi des piliers « éducation et perfectionnement des compétences » et « participation à l'économie et prospérité » en 2023

Pilier	Objectif	Item	Indicateur sexué
Éducation et perfectionnement des compétences	Chances égales et cheminements diversifiés en matière d'éducation et de perfectionnement des compétences	Niveau de scolarité	Diplôme universitaire de premier cycle ou supérieur (plus haut niveau de scolarité, de 25 à 54 ans, %)
			Diplôme universitaire de premier cycle ou supérieur par origine (plus haut niveau de scolarité, de 25 à 54 ans, %)
		Apprentissage	Apprenties/apprentis ou gens de métier (plus haut niveau de scolarité, de 25 à 54 ans, %)
			Part des certificats d'apprenti inscrit accordés aux femmes (%)
		Fréquentation scolaire	Fréquentation postsecondaire par identité autochtone
		Numératie et littératie chez les adultes	Écart des résultats aux tests relatif aux personnes non autochtones (de 16 à 65 ans)
		Domaine d'études	Proportion d'étudiants au baccalauréat qui étaient des femmes (%)
Participation à l'économie et prospérité	Participation égale et à part entière dans l'économie	Population active	Taux de participation à la population active par sexe (de 25 à 54 ans, %)
			Taux d'emploi par sexe (de 25 ans à 54 ans, %, 2022 ; total, autochtones, immigrants, groupes racisés)
		Gains économiques	Écart entre les genres dans les salaires hebdomadaires médians (de 25 à 54 ans, écart en %)
			Écart entre les genres dans le revenu d'emploi annuel (de 25 à 54 ans, écart en %)
			Membres du personnel qui ont gagné moins de 500 $ par semaine par sexe (%, de 2016 à 2023)
		Type et temps de travail	Emploi à temps partiel par raison par sexe (de 25 à 54 ans, en milliers de personnes, 2022)
			Emploi temporaire par sexe (de 25 à 54 ans, %, 2022)
			Part des personnes ayant fourni des soins non rémunérés à des enfants et à des adultes au cours des 12 derniers mois par âge et par sexe (15 ans et plus, %, 2021)
		Choix de carrière	Proportion de femmes dans les professions choisies (%, 2022)
		Poids financier de la garde d'enfant	Proportion de revenu familial après impôt consacré à la garde d'enfants pour les couples avec enfant et monoparentales (%, enfant le plus jeune âgé de 5 ans ou moins, de 2018 à 2020) – *nota : indicateur non sexé*

Source : Énoncé et rapport sur les répercussions sur le genre, la diversité et la qualité de vie, budget 2023 du Canada.

Tableau 19 : Principaux résultats obtenus et mesures du budget 2023 concernant les piliers « éducation et perfectionnement des compétences » et « participation à l'économie et prospérité »

Pilier	Principaux résultats obtenus à ce jour	Mesures du budget 2023
Éducation et perfectionnement des compétences	▪ entre les années scolaires 2016 et 2020, une moyenne de 716 800 étudiantes et étudiants ont reçu, chaque année, une aide financière aux étudiants, y compris des bourses et des prêts. Le niveau moyen de soutien par étudiante ou étudiant est passé de 5 800 $ en 2016 à 9 500 $ en 2020 ; ▪ un total de 495,7 millions de dollars a été versé au titre de bourses d'études canadiennes pour la population étudiante en situation de handicap à environ 51 000 étudiantes et étudiant en situation de handicap permanent chaque année depuis 2017. Dans le budget de 2021, le gouvernement a élargi ce soutien ; ▪ afin de promouvoir les langues officielles, 13 ententes bilatérales ont été signées avec les provinces et les territoires en vue de faciliter et d'enrichir l'éducation dans la langue minoritaire ainsi que l'apprentissage de la langue seconde. En 2020-2021, 1 746 096 jeunes Canadiennes et Canadiens étaient inscrits à des programmes de français langue seconde aux établissements d'enseignement primaire et secondaire à l'extérieur du Québec, alors que 482 769 étudiantes et étudiants étaient en immersion française ; ▪ plus de 4,1 milliards de dollars ont été investis depuis 2015 dans l'enseignement primaire et secondaire pour les enfants des Premières Nations vivant dans les réserves, et neuf ententes régionales en matière d'éducation ont été conclues pour appuyer les systèmes d'enseignement dirigés par les Premières Nations.	▪ des bourses d'études et des prêts d'études bonifiés pour l'année scolaire 2023-2024 profiteront à la population étudiante des ménages à faible et moyen revenu ; ▪ un financement supplémentaire dans le cadre du prochain Plan d'action pour les langues officielles 2023-2028 permettra d'assurer la disponibilité d'une éducation dans la langue de la minorité de haute qualité et des possibilités d'apprentissage de la langue seconde partout au Canada.

Annexe I

Pilier	Principaux résultats obtenus à ce jour	Mesures du budget 2023
Participation à l'économie et prospérité	▪ les huit premiers mois de participation au cadre national de partage des avantages ont compris plus de 30 réunions avec des organisations autochtones, deux tables rondes avec des représentantes et représentants de l'industrie autochtone, plus de 15 réunions avec les associations de l'industrie et plus de 35 réunions avec les provinces et les territoires ; ▪ d'ici le 2 avril 2023, six provinces et territoires fourniront des services de garde d'enfants réglementés pour une moyenne de seulement 10 dollars par jour ou moins, ce qui devancera considérablement l'objectif fédéral. L'ensemble des autres provinces et territoires sont en bonne voie d'avoir des frais de garde à 10 $ par jour d'ici 2026 ; ▪ plus de 4,5 milliards de dollars ont été investis depuis 2015 pour élaborer un système d'apprentissage et de garde des jeunes enfants qui répond aux besoins des familles autochtones, et ce, peu importe où elles vivent ▪ depuis le 17 mars 2019, la Prestation parentale partagée d'assurance-emploi prévoit des semaines supplémentaires de prestations pour les parents qui partagent les prestations parentales, ce qui favorise une plus grande égalité entre les genres au foyer et au travail.	▪ ses fonds supplémentaires pour la mobilisation appuieront l'élaboration plus poussée du cadre national de partage des avantages, y compris l'étude de mesures de soutien fédérales supplémentaires pour améliorer l'accès au capital pour les Autochtones afin qu'ils investissent dans les grands projets de ressources ▪ les prêts accordés par l'entremise de la Banque de l'infrastructure du Canada aux communautés autochtones aideront ces communautés à acheter des participations en capital dans des projets d'infrastructure dans lesquels la Banque investit également ▪ le budget de 2023 confirme l'engagement du gouvernement de négocier une formule de financement opérationnelle renouvelée avec le Conseil consultatif des terres des Premières Nations qui assurera une croissance continue et le succès de la gestion des terres des Premières Nations ▪ un financement supplémentaire accordé au Programme pour les femmes renforcera les organisations de femmes qui aident les femmes à avoir accès aux possibilités économiques ▪ le fait de soutenir la plateforme TV5MONDEplus aidera à donner accès à de nouveaux marchés aux producteurs audiovisuels canadiens francophones.

Source : Énoncé et rapport sur les répercussions sur le genre, la diversité et la qualité de vie, budget 2023 du Canada.

3.1.1.2. Le Canada procède à une analyse intersectionnelle détaillée de chaque mesure nouvelle ou dont le financement temporaire arrive à échéance

3.1.1.2.1. Les répercussions de chaque mesure nouvelle budgétaire sur le genre et la diversité sont analysées à l'aide de la méthode d'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+)

Le déploiement de la démarche d'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+), qui rejoint le principe des études d'impact obligatoires en France, est bien antérieur à la mise en œuvre du budget intégrant l'égalité. En 1995, le gouvernement canadien s'est formellement engagé à systématiser une démarche d'ACS+ qui ne se limite pas à la prise en compte du genre**.**

Aussi, afin de lutter contre toutes formes d'inégalités, cette approche intersectionnelle vise à identifier et le cas échéant corriger les éventuels biais défavorables à certains groupes sous-représentés en raison de leur sexe, de leur âge, de leur handicap, de leur ethnicité, de leur lieu de vie ou encore de leur situation socio-économique (*cf.* encadré 12).

Encadré 12 : Définition de l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) et exemples d'application au Canada

L'analyse comparative entre les sexes Plus (ACS+) est un outil analytique servant à l'élaboration de politiques, de programmes et d'autres initiatives qui soient adaptés et inclusifs. Il s'agit d'un processus permettant de comprendre qui est impacté par l'enjeu ou l'occasion abordée par l'initiative ; de déterminer comment l'initiative pourrait être adaptée aux différents besoins des personnes les plus impactées ; de même que d'anticiper et de lever les obstacles empêchant d'accéder à l'initiative ou d'en bénéficier.

L'ACS+ consiste dans une analyse intersectionnelle qui va au-delà des différences biologiques (sexe) et socioculturelles (genre), pour prendre en compte d'autres facteurs tels que l'âge, le handicap, l'éducation, l'ethnicité, la situation économique, la géographie (y compris la ruralité), la langue, la race, la religion et l'orientation sexuelle.

Aussi, l'application de la démarche d'ACS+ à une initiative qui, au départ, ne semble pas du tout genrée peut révéler que des facteurs de genre ou de diversité doivent être pris en considération.

Source : Site institutionnel du gouvernement du Canada.

Afin de renforcer l'appropriation de cette démarche d'évaluation, le gouvernement s'est progressivement doté de mécanismes institutionnels permettant de coordonner et de surveiller l'ACS+ dans l'administration fédérale :

- créé en 2004, le Comité permanent de la condition féminine (FEWO)[70] s'est intéressé à l'utilisation de l'ACS+. En 2005, dans **son rapport sur « *l'analyse comparative entre les sexes : les fondements de la réussite* »**, le FEWO s'est intéressé à la mise en œuvre de l'ACS+ dans les ministères fédéraux, aux enjeux nouveaux et permanents liés à la mise en œuvre de l'ACS+ et à la pertinence des mécanismes de responsabilisation en place ;
- le secrétariat du conseil du trésor (SCT)[71] a précisé dans **un guide publié en 2007** ses exigences concernant l'utilisation de l'ACS+ par les administrations ;
- à la demande du Comité permanent de la condition féminine du parlement**, le bureau du vérificateur général[72] a produit un rapport sur les pratiques de l'ACS+ dans six ministères et trois organismes centraux au printemps 2009**. Les conclusions du rapport ont montré les limites de la démarche :
  - (i) peu ou pas d'éléments probants démontrant l'existence de cadres d'ACS+ dans les ministères ;
  - (ii) pas de preuve que l'ACS+ fait partie du processus décisionnel ou est documentée pendant ce processus ;
  - (iii) absence de documentation démontrant que le Bureau du conseil privé et le Secrétariat du conseil du trésor remplissent leur fonction d'examen critique auprès des ministères.
- à la suite des recommandations de la vérificatrice générale, l'administration canadienne a élaboré en 2009 **un plan ministériel pour l'analyse comparative entre les sexes** prenant divers engagements relatifs à la mise en œuvre et l'évaluation de la démarche ;
- après avoir examiné le rapport de la vérificatrice générale du Canada (printemps 2009) et le plan d'action ministériel pour l'ACS+ (octobre 2009), le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a présenté son rapport à la Chambre en avril 2010. Ce rapport a indiqué que le plan d'action ne répondait pas de manière satisfaisante aux recommandations formulées dans le rapport de vérification, et a formulé plusieurs pistes afin de garantir notamment : (i) le dépôt de rapports périodiques sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'ACS+ ; (ii) une formalisation de la fonction d'examen critique exercée par le Secrétariat du conseil du trésor ;

[70] Le FEWO est composé de députées de tous les partis politiques représentés à la Chambre des communes.

[71] Le Secrétariat du Conseil du trésor est un comité permanent du Conseil exécutif qui a pour fonction de soutenir les ministères et les organismes en matière de gestion des ressources dans la fonction publique. Le SCT examine notamment les dépenses actuelles et proposées du gouvernement pour s'assurer qu'elles sont efficientes, efficaces et qu'elles aident à réaliser les priorités du gouvernement. Par ailleurs, il élabore et surveille des politiques afin de promouvoir de bonnes pratiques de réglementation au gouvernement fédéral et la coopération en matière de réglementation entre les administrations.

[72] Le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) sert le Parlement en lui fournissant de l'information objective et factuelle et des conseils experts sur les activités du gouvernement, recueillis lors d'audits. Les parlementaires se servent des rapports du BVG pour surveiller les activités gouvernementales et demander au gouvernement fédéral des comptes sur la manière dont il dépense et gère les fonds publics.

- en février 2016, le vérificateur général a publié **son rapport de l'automne 2015, « la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes »,** appelant à faire davantage pour garantir une utilisation rigoureuse de l'ACS+ dans l'ensemble du gouvernement. Il recommandait que le ministère fédéral en charge de l'égalité de genre[73], le Bureau du conseil privé (BCP)[74] et le Secrétariat du conseil du trésor du Canada (SCT) collaborent avec tous les ministères et organismes fédéraux pour repérer les obstacles à la mise en œuvre de l'ACS+ et évaluent périodiquement les progrès pour en faire rapport ;
- en réponse au rapport du vérificateur général, le ministère fédéral en charge de l'égalité de genre, le Bureau du conseil privé et le Secrétariat du conseil du trésor ont publié le **« Plan d'action sur l'analyse comparative entre les sexes (2016-2020)** » **en avril 2016**. Il décrit les mesures prévues à l'appui de la mise en œuvre de l'ACS+ au sein du gouvernement autour des thèmes suivants : recenser les obstacles, renforcer la capacité d'ACS+, accroître la surveillance et la responsabilisation, et produire des rapports sur les résultats. Le rapport prévoit que les mémoires au Cabinet et les présentations au Conseil du Trésor doivent inclurent une ACS+ ;

Pour permettre une mise en œuvre homogène de la méthode, la direction en charge du budget dispose de prérogatives fortes :

- elle élabore des maquettes à destination des administrations, que ces dernières doivent compléter et lui renvoyer pour leur soumettre des demandes de crédits. Aussi, les évaluations ACS+ sont réalisées pour toutes les demandes budgétaires, avant leur instruction en vue d'un éventuel financement ;
- elle peut s'opposer à l'instruction d'une demande budgétaire émanant d'un ministère métier en cas d'absence d'ACS+ ;
- elle peut questionner le contenu des évaluations des ministères, et le cas échéant leur demander des compléments.

Aussi, pour le budget 2024, environ 280 évaluations ACS+ ont été réalisées par les ministères. Pour les évaluations les plus complexes à réaliser, les ministères métiers peuvent demander l'appui du service « égalité Femme et Canada » (soit l'équivalent du service des droits des femmes en France) pour les accompagner. Ces demandes concernent environ 10 % des évaluations (27 mesures en 2024), selon les interlocuteurs canadiens rencontrés par la mission.

[73] Femmes et Égalité des genres Canada (FEGC).

[74] Le bureau du Conseil privé est l'organe de la fonction publique chargé de conseiller le premier ministre. Contrairement au Cabinet du premier ministre, qui regroupe les collaborateurs politiques du chef du gouvernement, le BCP délivre des conseils impartiaux et objectifs basés sur l'expertise de la fonction publique et en concertation avec les ministères du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux.

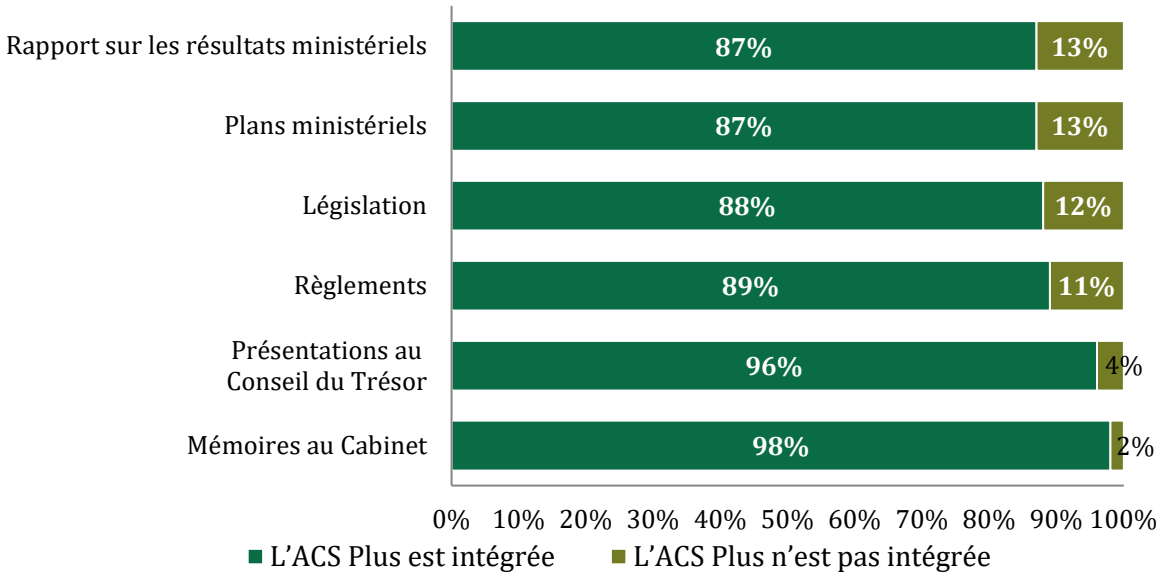
Fruits des initiatives susmentionnées, d'après les données canadiennes d'enquêtes administratives, le déploiement de l'ACS+ aurait progressé au cours des dernières années :

- les moyens humains alloués à cette démarche ont progressé :
  - 88 % des ministères ont au moins une personne dédiée à l'ACS+ en 2020, contre 70 % en 2016[75] ;
  - 28 % des ministères ont compté plus de cinq membres du personnel affectés à l'ACS+ en 2020, contre 10 % en 2016 ;
  - 12 % des ministères n'avaient pas de personnel dédié à l'ACS+ en 2020, contre 10 % en 2016 ;
- l'accès aux données s'est amélioré, 88 % des ministères déclarant avoir accès à des données de sexe en 2020, contre 77 % en 2016. L'accès aux données de genre n'était toutefois possible que pour 73 % des ministères en 2020. Dans le budget de 2021, le gouvernement a annoncé un financement important pour les investissements dans les données désagrégées afin d'éclairer une meilleure prise de décisions ;
- les ressources allouées à la formation ont augmenté dans les différents ministères. En 2020, 54 % des ministères fédéraux avaient une formation obligatoire sur l'ACS+, contre 47 % en 2016 ;
- l'ACS+ est quasi-systématiquement utilisée pour les documents stratégiques que sont les mémoires au cabinet[76], soit l'équivalent du conseil des ministres (*cf.* graphique 7). Son utilisation n'est en revanche pas systématique pour les textes législatifs (88 %) et réglementaires (87 %).

[75] Une personne par direction ministérielle est chargée de la réalisation de ces ACS+, en sus de 2,5ETP présent à la direction du budget qui les assistent. Pour les ministères les plus important, en termes de budget, des équipes dédiées spécifiquement à ces analyses sont positionnés en dehors des directions métiers et assurent le suivi de l'ensemble des mesures portées par le ministère.

[76] Un mémoire au Cabinet est rédigé lorsqu'un ministre demande une décision du Cabinet sur une proposition politique. Les ministres présentent généralement des mémoires au Cabinet lorsqu'ils souhaitent : (i) promouvoir une nouvelle politique ou initiative ; (ii) mettre en œuvre des priorités (p. ex. discours du Trône, budget) ou à la demande du premier ministre ; (iii) proposer un changement de fond à un programme ou à une politique en vigueur ; (iv) présenter une proposition qui met en cause les responsabilités d'autres ministres, d'autres administrations ou qui peut prêter à controverse; (v) soumettre des propositions législatives au Parlement.

Graphique 7 : Mise en œuvre de l'ACS+ par vecteur d'action publique



Source : Résultats de l'enquête sur la mise en œuvre de l'ACS+ sur l'exercice budgétaire 2019-2020.

Note de lecture 1 : Une présentation au Conseil du Trésor (CT) est un document officiel présenté par un ministre promoteur au nom d'une organisation fédérale recherchant l'approbation ou l'autorisation des ministres du Conseil du Trésor pour une initiative dépassant le pouvoir délégué d'un organisme fédéral ou qui implique le financement pour des politiques, des programmes ou des activités.

3.1.1.3. Le déploiement de l'ACS+ permet de documenter de manière approfondie l'impact des mesures nouvelles sans toutefois procéder à leur catégorisation

Au terme de cette longue période d'appropriation, le Canada a formalisé dans la loi de 2018 l'obligation de présentation des analyses comparatives, ainsi que des mesures correctives en découlant, pour chaque mesure nouvelle de son budget.

Basée sur une approche corrective, cette démarche repose en premier lieu sur la mise en œuvre d'une politique systématique d'évaluation intersectionnelle pour chaque mesure nouvelle du budget.

Tirant les enseignements de l'ACS+, le « *rapport sur les répercussions sur le genre, la diversité et la qualité de vie* » présente dans un format synthétique pour chaque mesure nouvelle (*cf.* figure 4 et Figure 5 concernant le budget 2023 et Figure 6 concernant le budget 2024) :

- l'échéancier de l'ACS+, soit à quel moment l'analyse a été réalisée (*ex ante*, à mi-parcours, à un stade plus avancé). Pour l'exercice 2023, il est à noter que près de 40 % des mesures comprenaient une ACS+ *ex ante*, par rapport à seulement 25 % des mesures en 2019[77] ;
- ses répercussions sur les différentes dimensions de la qualité de vie des citoyens (*i.e.* prospérité, santé, environnement, société, bonne gouvernance) ;
- la population cible de la mesure, et ses données caractéristiques au regard du genre, de la distribution du revenu, de l'indécence intergénérationnelle et de toute autre caractéristique ;
- le cas échéant, le pilier de la politique d'égalité entre les genres à laquelle la mesure se rattache ;
- les mesures correctives découlant de l'application de l'ACS+.

Figure 4 : Exemples de présentation d'une mesure nouvelle visant à créer un fonds d'assainissement des bâtiments dans les zones côtières du budget 2023

Créer un fonds d'assainissement des bâtiments

Les utilisatrices et utilisateurs récréatifs des voies navigables, les particuliers et les entreprises dans les industries du transport maritime et de la pêche, qui emploient principalement des hommes, bénéficieront directement d'une navigation sûre et dégagée. Les Canadiennes et Canadiens qui vivent dans les communautés côtières et à proximités de voies navigables intérieures bénéficieront indirectement de l'enlèvement des bâtiments problématiques des eaux, étant donné leur proximité à l'écosystème marin. Cette mesure bénéficiera également indirectement à l'industrie d'élimination et de récupération en vertu de contrats en vue d'enlever les bâtiments problématiques. Cette industrie emploie principalement des hommes.

Répercussions sur la qualité de vie

Environnement – *Protection côtière et marine*

Population cible : Population canadienne

Échéancier de l'ACS Plus : *Au début* ■ □ □ *Stade ultérieur* □ *Actuel*

Avantages prévus

Genre : *Hommes* ●—○—○—○—○ *Femmes*

Revenu : *Faible* ○—○—●—○—○ *Élevé*

Cohorte d'âge : *Jeunes* ○—●—○ *Aînés*

Autres caractéristiques : Communautés côtières, secteur maritime

Approche corrective de l'ACS Plus

Étant donné que les femmes et les Autochtones sont sous-représentés dans le secteur des compétences maritimes, ils peuvent faire face à des obstacles à leur participation. Transports Canada, la Garde côtière canadienne et Services publics et Approvisionnement Canada incluront des facteurs d'équité, de diversité et d'inclusion dans les critères d'évaluation pour choisir les entreprises à entreprendre l'assainissement ou l'enlèvement des bâtiments problématiques.

Source : Énoncé et rapport sur les répercussions sur le genre, la diversité et la qualité de vie, budget 2023 du Canada

[77] La temporalité de l'exécution de l'ACS+ constitut un indicateur de suivi de la démarche et de son efficacité au sens de la direction du budget, qui prône pour une prise en compte la plus en amont possible des incidences des mesures.

Figure 5 : Exemples de présentation d'une mesure nouvelle visant à favoriser les investissements qui soutiennent la recherche du budget 2023

Utiliser la recherche collégiale pour aider les entreprises à croître

Les investissements qui soutiennent la recherche et le développement des entreprises, la croissance et l'amélioration de la productivité bénéficieront directement aux petites et moyennes entreprises (PME), ce qui aura des avantages disproportionnés pour les hommes blancs. En 2020, 68,9 % des PME étaient majoritairement détenues par des hommes. Les membres du personnel de ces entreprises – dont environ 48 % sont des femmes – pourraient également en profiter. L'acquisition de compétences prêtes à l'emploi profitera indirectement aux étudiantes et étudiants des collèges en sciences, en technologie, en ingénierie et en mathématiques (STIM), où les femmes représentent 32 % des étudiants.

Source : Statistique Canada

Répercussions sur la qualité de vie

Prospérité *– Investissements dans la R-D; productivité; scolarisation postsecondaire, compétences des enfants, des étudiantes et étudiants et des adultes*

Population cible : Propriétaires de petites et moyennes entreprises, étudiantes et étudiants des collèges

Échéancier de l'ACS Plus : *Au début* ☐ ■ ☐ *Stade ultérieur* ☐ *Actuel*

Avantages prévus

Genre : *Hommes* ○—●—○—○—○ *Femmes*
Revenu : *Faible* ○—○—○—●—○ *Élevé*
Cohorte d'âge : *Jeunes* ○—●—○ *Aînés*
Autres caractéristiques : Secteur des STIM

Approche corrective de l'ACS Plus

En réponse aux obstacles pour les femmes, les personnes noires et racisées, les Autochtones ou les personnes en situation de handicap, le programme est en train de donner suite à des recommandations clés, notamment en appuyant la recherche qui mobilise les communautés autochtones. Le programme encourage également les demandeuses et demandeurs de subvention à démontrer comment l'inclusion et l'avancement des groupes sous-représentés seront intégrés dans les projets.

Source : Énoncé et rapport sur les répercussions sur le genre, la diversité et la qualité de vie, budget 2023 du Canada

Figure 6 : Exemples de présentation d'une mesure nouvelle visant à établir une prestation sociale pour les personnes en situation de handicap du budget 2024

Établir la prestation canadienne pour les personnes handicapées

Cette mesure profiterait aux personnes en situation de handicap en âge de travailler (de 18 à 64 ans), en particulier celles qui vivent dans une pauvreté extrême. Selon des données de 2017, les personnes en situation de handicap en âge de travailler sont environ deux fois plus nombreuses, en proportion, à vivre dans la pauvreté que les personnes sans handicap en âge de travailler (23 % contre 12 %) et 60 % des personnes en situation de handicap en âge de travailler vivant dans la pauvreté vivent dans une pauvreté extrême. Chez les personnes en situation de handicap, celles qui sont des personnes noires et racisées étaient un peu plus susceptibles de vivre dans la pauvreté (24 % contre 20 % pour les autres), tandis que 32 % des membres des Premières Nations vivant hors réserve et 30 % des Métis ont déclaré avoir une ou plusieurs incapacités, comparativement à 22 % pour toutes les personnes âgées de 15 ans et plus en 2017.

Sources : Enquête canadienne sur l'incapacité, 2017; Enquête auprès des peuples autochtones, 2017

Répercussions sur la qualité de vie

Prospérité *– Pauvreté; bien-être financier*
Santé *– Santé autoévaluée*
Société *– Sentiment d'appartenance à une communauté locale*

But du Cadre des résultats relatifs aux genres :
Moins de personnes vulnérables vivant dans la pauvreté

Population cible : Personnes en situation de handicap en âge de travailler

Échéancier de l'ACS Plus : *Au début* ☐ ☐ ■ *Stade ultérieur* ■ *Actuel*

Avantages prévus

Genre : *Hommes* ○—○—●—○—○ *Femmes*
Revenu : *Faible* ●—○—○—○—○ *Élevé*
Cohorte d'âge : *Jeunes* ○—●—○ *Aînés*
Autres caractéristiques : Autochtones; personnes noires et personnes racisées

Approche corrective de l'ACS Plus

Les personnes en situation de handicap se heurtent à des obstacles lorsqu'il s'agit de trouver l'information sur les prestations et les services du gouvernement et d'y accéder. La mesure prévoit donc du financement pour les services d'accompagnement communautaires en vue d'améliorer la sensibilisation et la participation aux programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux offerts aux Canadiennes et aux Canadiens en situation de handicap en âge de travailler.

Source : Énoncé et rapport sur les répercussions sur le genre, la diversité et la qualité de vie, budget 2024 du Canada

Dans son « *rapport sur les répercussions sur le genre, la diversité et la qualité de vie* », le Canada présente les résultats globaux de l'ACS+. S'agissant des mesures nouvelles du budget 2023, il ressort du rapport que :

- un obstacle potentiel à l'accès ou à la participation d'un groupe démographique particulier a été cerné dans 14 %, les obstacles étant plus prononcés pour certains groupes, en particulier les autochtones, et surtout les femmes autochtones, ainsi que les personnes en situation de handicap ;
- dans 90 % des cas, une approche a été proposée pour éliminer les biais défavorables à certains sous-groupes de la population.

L'encadré 13 présente deux exemples de mesures correctives envisagées en application de la méthode de l'ACS+.

Encadré 13 : Exemples de l'application de l'ACS+ à deux mesures nouvelles du budget 2019

D'après la documentation budgétaire canadienne, l'ACS+ a nourri l'élaboration des deux mesures suivantes :

- l'ACS+ a été appliquée à la prolongation proposée du congé parental payé pour les chercheuses étudiantes et chercheurs étudiants, qui est passé de six mois au maximum à douze mois. L'analyse du congé parental avait révélé que l'âge moyen de ces chercheuses et chercheurs coïncidait avec l'âge moyen des personnes qui accueillaient un enfant dans leur famille. La prolongation proposée permet de ce fait plus de souplesse pour intégrer la formation en recherche aux responsabilités familiales et pour accroître la participation des femmes aux carrières en recherche, en particulier dans les domaines des sciences, de la technologie, de l'ingénierie et des mathématiques ;
- l'ACS+ a été appliquée à un projet d'élargissement du « service jeunesse Canada », qui offre des possibilités de service aux jeunes afin qu'ils acquièrent de nouvelles compétences et de l'expérience en *leadership*. L'analyse a identifié des groupes sous-représentés (p. ex. les jeunes hommes et les garçons, les jeunes Autochtones). Aussi, la mesure d'élargissement a prévu des mesures visant à réduire les obstacles pour les jeunes sous-représentés, y compris un financement réservé pour des projets de services axés sur la réconciliation avec les peuples autochtones, des activités de sensibilisation ciblées auprès des jeunes hommes et des garçons, ainsi que de nouveaux incitatifs et de nouveaux soutiens de programme.

Source : Documents budgétaires canadiens.

3.1.2. En sus de la présentation de l'impact des mesures, des analyses sous le prisme du genre de certaines dépenses fiscales et programmes budgétaires existants sont annexées chaque année au budget canadien

3.1.2.1. Des études annuelles sont produites pour analyser l'incidence des dépenses fiscales, notamment en fonction du genre

En application de la *Loi canadienne sur la budgétisation sensible aux sexes,* des études sont produites chaque année sur les répercussions des dépenses fiscales selon le sexe et d'autres facteurs de recoupement. Ces analyses comparatives permettent de documenter les effets de redistribution des dépenses fiscales, selon un ensemble de critères incluant le genre, telles qu'en attestent les études annexées au budget entre 2019 et 2022 :

- analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) des mesures fédérales existantes visant l'impôt sur le revenu des particuliers (budget 2019). Cette étude examine l'effet de redistribution du régime fédéral d'impôt sur le revenu des particuliers (IRP) de 2016 selon le sexe et d'autres facteurs identitaires de recoupement (âge, type de famille, groupe de revenus). Les résultats ont suggéré que le régime fédéral de l'IRP a, dans l'ensemble, réduit l'inégalité des revenus entre les sexes, puisque la part du revenu après impôt des femmes était supérieure à leur part du revenu avant impôt. L'étude a également révélé que les hommes et les femmes ont bénéficié d'un nombre semblable de dépenses fiscales, parmi les 60 ayant fait l'objet d'un examen. Ces résultats étaient toutefois fondés sur l'hypothèse selon laquelle les demandeurs de la dépense fiscale (crédit d'impôt par exemple) en étaient les seuls bénéficiaires (soit une hypothèse en partie cohérente avec le régime canadien reposant sur des déclarations de revenus distinctes, mais qui ignore l'existence de dépenses fiscales comportant des éléments familiaux) ;
- ACS+ des dépenses fédérales de l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP) comportant des éléments familiaux (budget 2020). Si le Canada dispose d'un régime d'imposition individuelle, certaines dépenses fiscales comportent des éléments familiaux (c'est-à-dire, des allègements fiscaux qui peuvent être utilisés par l'un ou l'autre des époux– comme la déduction pour frais de garde d'enfants ou le crédit d'impôt pour frais de scolarité). Cette étude examine les tendances actuelles en matière de réclamation de certaines dépenses fiscales chez les conjoints de sexe masculin et féminin. Il en ressort qu'au sein des couples, les époux de sexe masculin ont tendance à demander plus souvent les dépenses fédérales de l'IRP comportant un élément familial que les époux de sexe féminin. Ceci pourrait être lié au fait que les hommes sont plus susceptibles d'être les époux au revenu le plus élevé. En revanche, l'étude pointe aussi que la répartition des bénéfices découlant des dépenses fiscales entre les hommes et les femmes change considérablement selon l'hypothèse de partage des bénéfices au sein des couples ;
- ACS+ des mesures fédérales visant l'impôt sur le revenu des particuliers : incidences selon des facteurs identitaires autres que le genre (budget 2021). En complément des analyses produites en 2019 et 2020, cette étude examine les incidences intergénérationnelles, interrégionales et de redistribution du revenu des mesures fédérales liées à l'IRP, indépendamment du genre. Ceci illustre, une nouvelle fois, l'approche intersectionnelle privilégiée par le Canada ;

- ACS+ des dépenses fiscales et incidence indirecte des crédits remboursables (budget 2022). Cette étude corrige une lacune méthodologique des analyses précédente. En effet, jusqu'à présent, l'approche utilisée par le Canada pour examiner la distribution des bénéfices associés aux différentes dépenses fiscales était basée sur le calcul des économies d'impôt avant le paiement des crédits remboursables. Or, certaines exonérations et déductions ont une incidence positive sur l'éligibilité[78] aux crédits remboursables (comme l'allocation canadienne pour enfants ou supplément remboursable pour frais médicaux). L'étude conclut que le fait de tenir compte de l'incidence indirecte des crédits remboursables n'a pas de répercussion importante sur la répartition des bénéfices selon le sexe et la région de résidence des déclarants.

On observe ainsi un perfectionnement des études et de la méthodologie au fil des années, depuis le vote de la loi de 2018.

3.1.2.2. Des rapports d'analyse comparative sont produits pour identifier les répercussions intersectionnelles de certains programmes budgétaires

En application de la loi canadienne de 2018, les ministères et agences fédérales doivent fournir des informations sur les principales répercussions sur le genre et la diversité de leurs programmes budgétaires.

Ces informations sont fournies au sein des rapports sur les résultats ministériels, qui s'apparentent aux PAP/RAP. Elles comprennent notamment :

- des informations sur la gouvernance de l'ACS+ au sein de l'organisation fédérale, dont le niveau de ressources allouées (en ETPT) et les principales initiatives visant à améliorer la mise en œuvre de l'ACS+ ;
- pour chaque programme :
  - la population cible ;
  - la répartition effective des avantages par bénéficiaires (par sexe, âge, revenus) ;
  - le cas échéant, par programme, les principales répercussions documentées à l'aide d'indicateurs statistiques (lorsqu'aucune répercussion n'est identifiée, il est indiqué « sans objet »). Le tableau 20 présente un exemple des indicateurs de suivi des répercussions ;
  - le cas échéant, les sources de renseignements supplémentaires, pouvant renvoyer vers des études qualitatives (*cf.* exemples mentionnés *infra*) ;
  - le cas échant, le plan de collecte de données sur l'ACS+ décrivant les progrès réalisés et à mener sur la collecte de données dans le champ du programme.

[78] En minorant le revenu familial net.

Tableau 20 : Exemple d'indicateurs statistiques permettant de mesurer les répercussions des programmes budgétaires – programme « soutien et développement des industries culturelles »

Statistiques	Résultats observés	Source de données	Commentaire
Fonds des médias du Canada - Les radiodiffuseurs sont tenus de consacrer au moins trente-cinq (35 %) de leurs allocations respectives de l'enveloppe de rendement aux projets admissibles où, de tous les postes cumulatifs de producteur, réalisateur et scénariste sur un projet admissible, quarante pour cent (40 %) du nombre de postes sont occupés par des femmes.	En 2019-2020, 93 % des radiodiffuseurs ont dépassé l'exigence minimale de dépenses de 35 %, et 72 % ont dépassé la cible de 50 % de leur enveloppe de rendement pour des projets dirigés par des femmes.	Rapport annuel du Fonds des médias du Canada	En 2021-2022, les radiodiffuseurs seront tenus de consacrer au moins cinquante pour cent (50 %) des allocations de leur enveloppe de rendement respective à des projets dirigés par des femmes.

Source : Analyse comparative entre les sexes plus — Rapport sur les résultats ministériels 2020-2021 du ministère canadien en charge du patrimoine.

Par ailleurs, des études ciblées sont menées par certains ministères et organismes fédéraux afin d'enrichir l'analyse des programmes budgétaires. Peuvent être identifiés les exemples suivants d'études citées lors des derniers exercices budgétaires :

- en 2020, un rapport sur les résultats économiques des immigrants sélectionnés au moyen « *d'Entrée express* »[79] réalisé par le ministère en charge de l'immigration, des réfugiés et de la citoyenneté. Cette évaluation du programme « *Entrée Express* », qui fait état des premiers résultats économiques des participants présélectionnés à savoir :
  - les femmes ont des niveaux de capital humain[80] plus élevés que les hommes ;
  - malgré le fait qu'elles aient un capital humain plus élevé que celui des hommes, les femmes ont des résultats économiques préliminaires moins favorables ; elles ont un revenu d'emploi annuel inférieur (44 600 $) à celui de leurs homologues masculins (66 400 $).
- en 2023, un rapport sur la diversité dans l'industrie du film et de la télévision, qui comprend une analyse de séries télévisées scénarisées de langue anglaise financées par le « *Fonds des médias* » du Canada. Le rapport montre que beaucoup d'initiatives visant à rapprocher cette industrie canadienne de la parité hommes-femmes ont été fructueuses, avec notamment l'augmentation du nombre de réalisatrices. Cependant, ce rapport montre également que les initiatives de parité entre les genres ne nous rapprochent pas de l'équité raciale.

[79] Il s'agit du processus de demande à l'intention des immigrants qualifiés qui souhaitent s'établir de façon permanente au Canada et participer à l'économie du pays.

[80] Le capital humain est une notion pluridimensionnelle qui renvoie aux compétences dont un individu dispose, qu'il peut valoriser, notamment sur le marché du travail, et qui sont des facteurs déterminants de sa productivité et donc de sa rémunération et de la croissance économique. L'OCDE définit le capital humain « *les connaissances, les qualifications, les compétences et les autres qualités d'un individu qui favorisent le bien-être personnel, social et économique* ».

3.2. La Suède privilégie une approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes au travers de la conduite d'études d'impact par les ministères et les agences de l'Etat

Les informations comprises dans cette sous-partie relèvent d'une analyse documentaire, et n'ont pas pu être évoquées dans le cadre d'un entretien avec l'administration suédoise.

Au plan international, la Suède se caractérise par un moindre degré d'inégalité entre les femmes et les hommes. Elle est notamment classée « première » selon l'index « *EIGE Gender equality Index* » depuis 2005 (*cf.* encadré 14). C'est dans ce contexte que la Suède déploie depuis les années 1990 une démarche de prise en compte intégrée des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes, contribuant à un cercle vertueux.

Encadré 14 : Description du « *EIGE gender equality index* »

Le *Europen gender equality index* effectue chaque année un classement des pays européens en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, notamment relativement : à la situation du marché du travail, aux inégalités économiques, à l'éducation, en termes de répartition du temps de vie, en termes d'accès à des postes décisionnels, en matière de santé, en termes de prévention des violences sexistes et sexuelles, et en prenant en compte d'autres sources de discriminations éventuelles. Selon différents ces indicateurs, l'institut octroie une note entre 1 et 100 aux différents pays. La Suède a obtenu, pour 2023, la meilleure note de l'Union européenne, avec un index de 82,2, soit 12 points au-dessus de la moyenne européenne à 70,2 ; et 6,5 points au-dessus de la France, qui se situe à 75,7 points.

Source : Gender equality index, European Institute for Gender Equality (EIGE).

3.2.1. En Suède, la démarche de BIE s'inscrit dans le cadre d'une politique intégrée de prise en compte des enjeux d'égalité entre les hommes et les femmes dans l'ensemble des politiques publiques

La Suède se caractérise par le manque de données disponibles publiquement sur son processus de budgétisation intégrant l'égalité. En 2016, l'OCDE a en effet estimé que l'information disponible en Suède n'était pas suffisante pour que l'organisation puisse évaluer l'efficacité de leur BIE[81]. Le *European Institute for Gender Equality* produit néanmoins des études de la mise en œuvre des démarches de BIE qui ont permis à cette mission de mieux prendre connaissance du cas suédois.

[81] OCDE, 2016, *"Gender Budgeting in OECD Countries"*, p. 21.

3.2.1.1. En Suède, la budgétisation intégrant l'égalité s'inscrit dans le cadre plus large de la politique nationale de gender mainstreaming

En Suède, le gouvernement adopte une approche dite de *gender mainstreaming* depuis 1994. La Suède a défini sa politique de *gender mainstreaming* comme « *l'intégration d'une dimension d'égalité de genre dans l'ensemble du périmètre des politiques publiques, à tous les niveaux et à toutes les étapes de ces politiques publiques, portée par tous les acteurs impliqués dans le processus d'élaboration de ces politiques* »[82]. Dans le cadre de cette politique, le Gouvernement suédois a défini six objectifs auxquels il a adjoint des champs d'actions prioritaires (*cf.* tableau 21)[83] . Ces objectifs recoupent largement les macro-objectifs fixés par d'autres pays ayant déployé une démarche de BIE comme l'Italie ou le Canada. Ces objectifs reprennent également, pour partie, les axes du document de politique transversale français[84].

[82] « *Gender equality policy in Sweden. A government for gender equality* », *Governement offices of Sweden, Ministry of Employment*, 2019. Note : le ministère de l'emploi de Suède est également responsable de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes.

[83] Source : Site de l'Agence suédoise pour l'égalité de genre.

[84] Pour mémoire, le DPT identifie six axes d'appréciation de l'égalité entre les femmes et les hommes : (i) combattre les violences faites aux femmes, protéger les victimes et prévenir la récidive, (ii) améliorer la santé des femmes, (iii) promouvoir l'égalité professionnelle et l'autonomisation économique des femmes, (iv) construire l'égalité des sexes dès le plus jeune âge et diffuser la culture de l'égalité, (v) agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale, (vi) promouvoir les droits des femmes à l'international.

Tableau 21 : Objectif de politiques publiques et champs d'action prioritaires

Objectif	Champs d'action prioritaires
Égalité de répartition du pouvoir et de l'influence	▪ l'égalité salariale dans la fonction publique ; ▪ l'accession de la jeunesse à des postes de responsabilité.
Égalité économique entre les sexes	▪ réduire l'impact de choix de carrières sexospécifiques sur le revenu futur ; ▪ atténuer les effets différenciés des nouvelles mesures sur le revenu disponible par sexe ; ▪ créer une politique publique de l'emploi adaptée aux différences de conditions entre les femmes et les hommes ; ▪ renforcer la collaboration entre les acteurs mobilisés sur l'accession au marché du travail pour les femmes étrangères ; ▪ lier genre et handicap dans l'étude des difficultés pour d'accès au marché du travail.
Égalité des genres dans l'éducation	▪ réduire l'impact du genre dans les choix éducatifs afin de mettre fin à la « ségrégation de genre »dans l'éducation ; ▪ réduire les différences de niveau d'étude entre les hommes et les femmes ; ▪ améliorer la santé mentale des étudiants ; ▪ améliorer la qualité de l'environnement de travail pour les étudiants et les personnels de l'éducation nationale, en luttant notamment contre les violences sexistes et sexuelles.
Répartition équitable des tâches ménagères non rémunérées et de la prestation de soins	▪ s'assurer que les femmes et les hommes sont autant mobilisés dans les gardes d'enfants ; ▪ prendre des mesures ciblées pour une répartition égale de la charge domestique entre les femmes et les hommes ; ▪ introduire des enquêtes statistiques régulières pour suivre l'atteinte des deux précédents objectifs.
Égalité des genres dans la santé, les soins et les services sociaux	▪ accroître la connaissance des facteurs qui influent sur la santé des femmes et des hommes, tels que le handicap, les mutilations génitales, la violence des hommes contre les femmes, le stress dans la vie scolaire et professionnelle, ainsi que l'impact des tâches et travaux domestiques non rémunérés ; ▪ renforcer la compréhension de l'impact des médias numériques sur la santé mentale des filles et des garçons ; ▪ analyser les maladies mentales sous un angle de genre ; ▪ introduire des éléments plus clairs d'égalité des genres, de différences entre les genres et de prise en compte du genre dans la formation des infirmiers ; ▪ tenir compte des conditions et maladies spécifiques au genre qui sont plus courantes chez les femmes, telles que l'endométriose, les problèmes thyroïdiens, la ménopause et les malformations congénitales.
Mettre fin à la violence des hommes contre les femmes	▪ concevoir, tester et évaluer des initiatives de prévention précoce de la violence ; ▪ lutter contre les disparités entre les municipalités, les régions et autres autorités en ce qui concerne la détection accrue de la violence et le soutien aux victimes ; ▪ renforcer les moyens de la justice ; ▪ renforcer la perspective des droits de l'enfant dans les litiges de garde concernant le soutien, les soins et la protection, le logement et les contacts. ▪ l'identification des groupes particulièrement vulnérables, tels que les personnes handicapées, et leur besoin de soutien et de protection.

Source : Mission sur la base des données de l'Agence suédoise pour l'égalité de genre.

Dans le cadre de cette politique **la Suède a identifié quatre outils d'appui à la démarche[85] , que sont :**

- **les études d'impact *ex ante* en matière d'égalité entre les femmes et les hommes** (*gender impact assessment*) : d'après l'EIGE, le ministère suédois des finances a introduit, dans ses circulaires budgétaires, une obligation d'intégrer une étude d'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes[86] ;
- **la budgétisation intégrant l'égalité** (*gender budgeting*), dont la réalisation constitue une obligation légale et concerne tous les budgets des ministères et des institutions gouvernementales. A ce titre, le gouvernement identifie en amont les objectifs en matière d'égalité entre les femmes et les hommes qu'il entend réaliser au niveau du budget[87]. Le projet de loi de finances est accompagné d'une annexe relative à l'analyse de l'incidence du budget sur l'égalité entre les femmes et les hommes, notamment concernant six périmètres : (i) les revenus du travail ; (ii) les revenus du capital ; (iii) l'impôt sur le revenu ; (iv) les retraites ; (v) l'emploi et (vi) le chômage[88]. Cette annexe décrit notamment les impacts, éventuellement différenciés, des mesures budgétaires sur la situation des hommes et des femmes, ainsi que sur l'incidence sur l'égalité de genre[89] ;
- **la formation et la sensibilisation des agents publics** (*training and awareness-raising*), sur une base *ad hoc* pour inciter à l'intégration de la dimension de genre dans le processus d'élaboration des politiques publiques par les agents publics. Ces formations portent notamment les enjeux généraux d'une politique intégrée de l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi que sur des questions plus spécifiques liées à la réalisation d'une étude d'impact au prisme de l'égalité de genre et d'une budgétisation intégrant l'égalité[90] ;
- **la mise à disposition de données sexuées** (*gender statistics*) : depuis 1994, les données relatives aux personnes physiques doivent être ventilées par sexe, en l'absence de raisons justifiant une exception[91]. L'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE) note cependant, dans son rapport, qu'il n'existe pas de supervision nationale de la qualité de ces statistiques, dont la production est décentralisée au niveau des différences agences dans leur périmètre d'action[92].

---

[85] La mission n'a pas pu prendre connaissance des documents budgétaires suédois, qui ne sont pas disponible en anglais. La mission a tiré ces résultats des informations issues du rapport « *Data collection on institutional mechanisms for gender equality and gender mainstreaming : methodological report* », du *European Institute for gender equality* (EIGE), 15 juin 2023 : Country Specific Information | European Institute for Gender Equality (europa.eu).

[86] La mission n'a pas pu consulter ces circulaires budgétaires.

[87] *"Data collection on institutional mechanisms for gender equality and gender mainstreaming: methodological report", European Institute for Gender Equality* (EIGE), 15 juin 2023.

[88] OECD (2023), *Gender Budgeting in OECD Countries 2023, OECD Publishing*, Paris.

[89] La mission n'a pas pu consulter cette annexe.

[90] « Data collection on institutional mechanisms for gender equality and gender mainstreaming: methodological report », European Institute for Gender Equality (EIGE), 15 juin 2023.

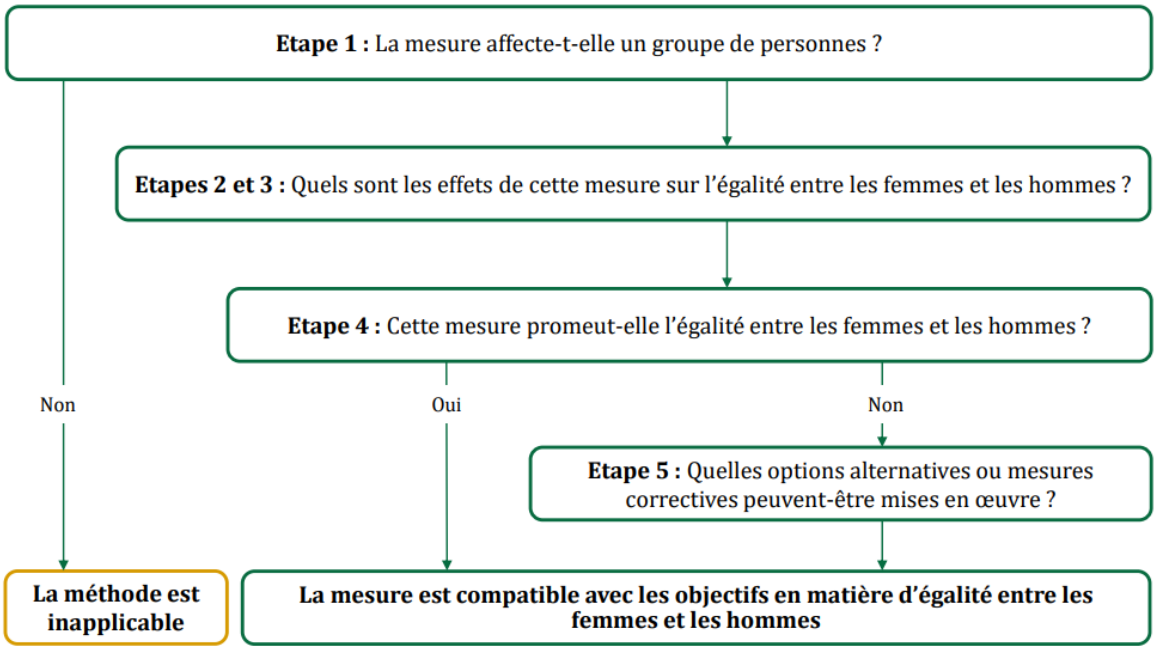
[91] « Data collection on institutional mechanisms for gender equality and gender mainstreaming: methodological report », European Institute for Gender Equality (EIGE), 15 juin 2023.

[92] « Data collection on institutional mechanisms for gender equality and gender mainstreaming: methodological report », European Institute for Gender Equality (EIGE), 15 juin 2023.

3.2.1.2. En particulier, la Suède met en place une méthode d'analyse de ses dépenses au regard des objectifs nationaux en matière d'égalité entre les hommes et les femmes

En Suède, la budgétisation intégrant l'égalité repose sur des études d'incidence des mesures budgétaires sur les femmes et les hommes, ainsi que sur une analyse de l'effet éventuellement différencié de ces mesures, qui doit, en aval, éclairer les décisions relatives aux choix de dépenses publiques. A ce titre, le gouvernement a développé une méthode d'analyse d'impact des choix budgétaires que chacun des ministères et des agences doivent mettre en œuvre (*cf.* Encadré 15 et Figure 7). L'application de cette méthode, dite BUDGe, repose sur l'appréciation du responsable de programme chargé de le mettre en œuvre. Faute de données suffisantes, la mission ne peut pas conclure à une appropriation effective de la méthode par les ministères métiers, ni à un impact positif sur l'efficacité des mesures évaluées au regard des objectifs d'égalité entre les femmes et les hommes.

Figure 7 : Schéma récapitulatif de la méthode BUDGe pour les études d'impact



Source : Mission, à partir des documents explicatifs de l'administration suédoise.

Encadré 15 : Méthodologie d'évaluation d'impact suédoise, BUDGe

La méthodologie BUDGe est l'outil suédois d'analyse de l'impact sur le genre des mesures budgétaires Cette méthode consiste en une série de questionnements en cinq étapes incrémentales :

étape 1 : le prisme de l'égalité entre les hommes et les femmes est-il pertinent pour évaluer la mesure concerné ?

- pour répondre à cette première étape, le Gouvernement suédois invite les ministères et les agences à se poser la question suivante : la proposition a-t-elle un impact direct ou indirect sur des individus ou des groupes de personnes ? si la réponse est oui : la méthode propose de passer à l'étape 2 ;
- si la réponse est non : ils invitent à conclure l'inventaire et écrire un bref commentaire expliquant pourquoi le prisme de l'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas pertinent pour la analyser les impacts de la mesure.

étape 2 : quels sont les effets de la mesure sur l'égalité entre les femmes et les hommes ? Cette étape doit permettre de qualifier l'effet d'une mesure sur l'égalité entre les femmes et les hommes par rapport aux objectifs d'égalité fixés par le gouvernement, et elle participe au progrès vers l'atteinte de ces derniers[93] :

- s'il ressort de cette étape que la mesure en question a un effet sur l'égalité entre les hommes et les femmes et/ou participe à l'atteinte des objectifs d'égalité entre les hommes et les femmes, la méthode BUDGe propose de passer à l'étape 3 ;
- si l'analyse de l'étape 2 montre que la proposition n'a pas d'implications liées aux objectifs fixés par le gouvernement, la méthode invite à conclure ;

étape 3 : quelles conclusions peut-on tirer quant aux situations différenciés entre les hommes et les femmes documentées à l'étape 2 ? Pour cette étape, la méthode décrit, plus précisément que pour les autres, le cheminement d'analyse pertinent :

- préciser la composition sexuée du/des public(s) cible(s) de la mesure concernée ;
- analyser et commenter cette composition sexuée, en s'appuyer sur des données statistiques sexuées relatives au(x) public(s) cible(s) ;
- tenir compte des potentielles inégalités de situations préexistantes entre les hommes et les femmes concernés par la mesure en question ;
- commenter ces éventuelles différences de situations préexistantes et d'éventuels biais comportementaux différenciés entre les hommes et les femmes ;

étape 4 : quels sont les effets différenciés et les éventuels biais comportementaux identifiés entre les hommes et les femmes, et compte tenus de ces derniers, quelle incidence la mesure est-elle susceptible d'avoir en matière d'égalité entre les femmes et les hommes ? la mesure est-elle favorable aux progrès vers l'atteinte des objectifs d'égalité fixés par le gouvernement ? Pour répondre à ces questions, la méthode propose de :

- rendre compte et analyser la composition sexuée du public effectivement touché par la mesure ;
- rendre compte et analyser les effets de la mesure sur chacun des groupes touchés ;
- analyser la façon dont la mesure a un impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

La méthode propose deux issues :

- si la mesure participe au progrès vers l'atteinte de l'égalité de genre : dans le cas où les études des étapes précédentes permettent d'objectiver un impact positif de la mesure sur l'égalité de genre. L'étude d'impact est ainsi terminée ;
- i la mesure ne participe pas au progrès vers l'atteinte de l'égalité de genre : dans le cas contraire, la méthode propose de passer à l'étape 5.

étape 5 : quelles mesures alternatives permettraient de renforcer davantage l'égalité entre les femmes et les hommes ? Pour répondre à cette question, la méthode propose de réaliser une revue des modifications possibles de la mesure qui permettrait de mieux promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, à partir des connaissances existantes dans le périmètre de la mesure concernée. Il s'agit d'étudier ces différentes alternatives, leurs avantages et leurs inconvénients.

Source : Mission, à partir des documents explicatifs de l'administration suédoise.

3.2.2. Les démarches suédoises de *gender mainstreaming et budgeting* reposent sur une organisation décentralisée qui doit permettre un cercle vertueux de l'évaluation

3.2.2.1. La politique de gender mainstreaming est mise en œuvre et évaluée par des agences

La Suède dispose d'un système institutionnel décentralisé, organisé autour d'agences gouvernementales, chacune responsable de la mise en œuvre des politiques publiques dans leur périmètre de compétence en disposant d'une marge de manœuvre opérationnelle par rapport au gouvernement. Ces agences fonctionnent selon un principe de gouvernance par objectifs, et sont chargées d'atteindre les objectifs définis par le gouvernement dans leurs périmètres respectifs. Parmi elles, l'agence suédoise de l'égalité entre les genres est chargée de produire l'annexe au budget relative aux incidences des mesures en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (*cf.* section 3.2.1.1) et du suivi des macro-objectifs en matière de *gender mainstreaming* identifiés par le gouvernement (*cf.* encadré 16).

Encadré 16 : L'agence suédoise de l'égalité entre les genres

L'agence suédoise de l'égalité entre les genres, ou « *Jämställdhetsmyndigheten* » en suédois, a pour objectif de promouvoir l'égalité des genres et de lutter contre les discriminations de genre à travers la société. Ses missions incluent :

- l'analyse des politiques publiques, le suivi et la rédaction de rapports sur l'évolution vers l'atteinte des macro-objectifs nationaux identifiés par le gouvernement en matière d'égalité entre les femmes et les hommes ;
- l'appui auprès de l'ensemble des agences gouvernementales et des collectivités territoriales dans la mise en œuvre de la politique de *gender mainstreaming* ;
- la coordination et la mise en œuvre des différentes actions du gouvernement en matière d'égalité entre les femmes et les hommes ;
- l'attribution, au nom du gouvernement suédois, des subventions publiques aux collectivités territoriales qui contribuent aux progrès vers l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- l'appui au gouvernement en matière d'expertise relative à la coopération internationale concernant l'égalité entre les femmes et les hommes.

Source : Mission, à partir du document « Gender equality policy in Sweden. A Governement for Gender equality »[94]

[93] Cette étape semble présenter des limites quant à sa portée méthodologique. En effet, si aucune analyse ne préexiste à la mesure quant à ses implications en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, la méthode n'incite pas à l'approfondissement de la réflexion.

[94] *« Gender equality policy in Sweden. A government for gender equality », Governement offices of Sweden, Ministry of Employment, 2019*. Note : le ministère de l'emploi de Suède est également responsable de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes.

Compte tenu de ce fonctionnement déconcentré, les macro-objectifs identifiés par le gouvernement en matière de *gender mainstreaming* doivent être déclinés par chacune des agences gouvernementales, incitée à intégrer la dimension de genre dans leur action. Le Programme national gouvernemental pour l'intégration de la dimension de genre (GMGA)[95] prévoit un accompagnement des agences afin d'orienter leurs activités pour que ces dernières contribuent à améliorer l'égalité entre les femmes et les hommes. Lancé en 2013, il concerne aujourd'hui soixante agences gouvernementales dans les secteurs culturel, judiciaire, du travail et de la santé. Ces agences doivent intégrer une perspective d'égalité des genres dans leurs activités principales, en suivant un plan d'action produit par l'Agence suédoise pour l'égalité de genre. Chaque agence doit rendre compte à son ministère associé dans un rapport annuel et présente ses résultats au ministre de l'égalité des genres sur une base annuelle. Le gouvernement a récemment élargi le programme pour inclure plus de 30 universités et collèges universitaires. Il est à noter que la mission n'a toutefois pas pu vérifier le fonctionnement effectif de cette organisation, faute de contact avec l'administration suédoise.

Dans sa note relative à la politique intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes[96], le gouvernement a rappelé que l'évaluation de ce programme conduite par l'agence suédoise de l'égalité entre les genres avait permis de montrer que :

- l'agence en charge de la migration avait mis à jour son protocole pour que le paiement de la compensation aux demandeurs d'asile ne soit plus versé uniquement aux membres masculins de la famille ;
- l'agence en charge de la sécurité sociale avait mis en place un dispositif relatif à la détection violences sexistes et sexuelles dans le cadre du dispositif de déclaration d'arrêt maladie par les femmes.

Ainsi, en Suède, la politique de *gender mainstreaming* vise également la mise en place de mesures correctrices pour accompagner les politiques publiques dès lors qu'un biais défavorable à l'égalité entre les femmes et les hommes est identifié.

3.2.2.2. La société civile est, quant à elle, associée à l'évaluation du gender budgeting

Dans le cadre de la mise en œuvre de la budgétisation intégrant l'égalité, la Suède se repose en partie sur la société civile, inclue dans la démarche[97] qui effectue un contrôle externe du budget et de son annexe relative aux impacts des mesures budgétaires en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. En particulier, depuis 2016, le groupe « *The Swedish women's lobby* » conduit chaque année une analyse du budget de l'Etat et évalue les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs en matière d'égalité entre les femmes et les hommes[98].

---

[95] Gender mainstreaming in government agencies - Government.se.

[96] *« Gender equality policy in Sweden. A government for gender equality »*, *Governement offices of Sweden, Ministry of Employment*, 2019.

[97] OECD (2023), Gender Budgeting in OECD Countries 2023, OECD Publishing, Paris.

[98] OECD (2023), Gender Budgeting in OECD Countries 2023, OECD Publishing, Paris.

ANNEXE II

Expériences locales de budgétisation intégrant l'égalité

SOMMAIRE

1. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ONT DES OBLIGATIONS EN MATIÈRE D'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES PROPICES À LA MISE EN ŒUVRE DE DÉMARCHES DE BUDGÉTISATION INTÉGRANT L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES.....2

1.1. Les collectivités territoriales font l'objet d'obligations propres en matière d'égalité professionnelle.....2

1.2. La loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a créé des obligations en matière de politique intégrée de l'égalité, qui concernent les actions menées par les collectivités territoriales.....3

1.2.1. Les nouvelles obligations découlant du rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes visent à analyser la mise en œuvre des politiques publiques au prisme de l'égalité.....3

1.2.2. Produit à partir d'une enquête, un rapport du Haut conseil à l'égalité de 2018 a donné une idée du niveau de mise en œuvre de la loi.....4

1.3. Des dispositifs et expérimentations préexistant ont par ailleurs questionné certaines dépenses.....5

2. LES DÉMARCHES DE « *BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE* » AU SEIN DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SONT PORTEUSES D'ENSEIGNEMENTS UTILES 7

2.1. Plusieurs collectivités ont mis en œuvre des démarches de « *budgétisation sensible au genre* » qui repose sur un portage politique volontariste.....7

2.2. Ces démarches s'appuient sur une expertise, interne ou externalisée, d'acteurs formés spécifiquement sur ces sujets.....7

2.3. La démarche de BSG déployée par la ville de Strasbourg.....8

2.3.1. Après une phase-pilote, la ville de Strasbourg a bénéficié de l'accompagnement de l'instrument d'appui technique de la commission européenne.....8

2.3.2. La méthodologie déployée repose sur cinq étapes toutes documentées..... 11

2.3.3. Gouvernance et communication interne..... 16

2.4. La démarche de BSG déployée par la ville de Paris.....16

2.4.1. Gouvernance retenue.....16

2.4.2. Méthodologie déployée.....17

3. LES DÉMARCHES ÉTUDIÉES PAR LA MISSION PERMETTENT D'IDENTIFIENT DES BONNES PRATIQUES ET CONDITIONS DE RÉUSSITE.....19

3.1. Une démarche de longue haleine qui documente sa méthodologie et rend possible la capitalisation d'expérience.....19

3.2. Les évolutions observées dans ces collectivités demeurent lentes, du fait de la lourdeur de la démarche et de la difficile appropriation des enjeux.....21

Annexe II

La présente annexe présente les démarches de « budgétisation sensible au genre » (BSG) telles que mises en œuvre par plusieurs collectivités territoriales. Les analyses contenues dans la présente annexe s'appuient sur :

- des entretiens avec les villes de Paris et Strasbourg, et avec le cabinet Perfégal spécialisé dans l'appui à la mise en œuvre de démarche de BSG ;
- la documentation relative aux démarches mises en œuvre par ces deux collectivités.

1. Les collectivités territoriales ont des obligations en matière d'égalité entre les femmes et les hommes propices à la mise en œuvre de démarches de budgétisation intégrant l'égalité entre les femmes et les hommes

1.1. Les collectivités territoriales font l'objet d'obligations propres en matière d'égalité professionnelle

Les collectivités territoriales ont d'abord une obligation de fournir des éléments chiffrés relatifs à l'égalité professionnelle dans le cadre de leur bilan social. Ces données sont ensuite agrégées au niveau national dans le rapport annuel produit par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Ce rapport offre une vision panoramique, mais ne permet pas de rentrer dans le détail des actions entreprises ou manquantes à l'échelle de chaque collectivité.

Les collectivités sont ensuite soumises à l'accord professionnel du 30 novembre 2018 et à la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019. L'accord professionnel est structuré autour de cinq axes :

- renforcer la gouvernance des politiques d'égalité ;
- créer les conditions d'un égal accès aux métiers et aux responsabilités professionnelles ;
- supprimer les situations d'écarts de rémunération et de déroulement de carrière ;
- mieux accompagner les situations de grossesse, la parentalité et l'articulation des temps de vie professionnelle et personnelle ;
- renforcer la prévention et la lutte contre les violences sexuelles, le harcèlement et les agissements sexistes.

Les collectivités peuvent également, depuis 2022, bénéficier du fonds en faveur de l'égalité professionnelle (FEP), créé en 2019 dans la fonction publique d'Etat[1]. Il permet de cofinancer les projets ayant un caractère partenarial, interministériel et/ou inter-versant, éventuellement un caractère participatif favorisant l'association directe des agents. La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la direction générale de l'organisation des soins (DGOS), en lien avec le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) sont responsables de l'instruction des dossiers et participent au comité de sélection.

[1] Créé par l'accord relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique de novembre 2018 et mis en œuvre par une circulaire du 22 février 2019, le fonds en faveur de l'égalité professionnelle (FEP) a été mis en place en 2019 pour la fonction publique de l'Etat et vise, depuis 2022, à cofinancer des projets des trois versants de la fonction publique (fonction publique de l'Etat, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière) visant à prévenir et à lutter contre les inégalités entre les femmes et les hommes, ainsi qu'à promouvoir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

1.2. La loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a créé des obligations en matière de politique intégrée de l'égalité, qui concernent les actions menées par les collectivités territoriales

L'article 1er de la loi n°2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes impose le déploiement d'une politique « intégrée »[2] de l'égalité entre les femmes et les hommes[3] et la définition d'un socle minimal d'actions et de mesures spécifiques pour atteindre l'égalité.

Encadré 1 : Article 1er de la loi n°2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes

L'Etat et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, mettent en œuvre une politique pour l'égalité entre les femmes et les hommes selon une « approche intégrée ». Ils veillent à l'évaluation de l'ensemble de leurs actions.

La politique pour l'égalité entre les femmes et les hommes comporte notamment :

- des actions de prévention et de protection permettant de lutter contre les violences faites aux femmes et les atteintes à leur dignité ;
- des actions visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel ;
- des actions destinées à prévenir et à lutter contre les stéréotypes sexistes ;
- des actions visant à assurer aux femmes la maîtrise de leur sexualité, notamment par l'accès à la contraception et à l'interruption volontaire de grossesse ;
- des actions de lutte contre la précarité des femmes ;
- des actions visant à garantir l'égalité professionnelle et salariale et la mixité dans les métiers ;
- des actions tendant à favoriser une meilleure articulation des temps de vie et un partage équilibré des responsabilités parentales ;
- des actions visant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ;
- des actions visant à garantir l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes et leur égal accès à la création et à la production culturelle et artistique, ainsi qu'à la diffusion des œuvres ;
- des actions visant à porter à la connaissance du public les recherches françaises et internationales sur la construction sociale des rôles sexués.

Source : Loi n°2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

1.2.1. Les nouvelles obligations découlant du rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes visent à analyser la mise en œuvre des politiques publiques au prisme de l'égalité

Au-delà de l'existant, l'article 61 de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a introduit une nouvelle obligation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes dans les collectivités territoriales. Il dispose que, préalablement aux débats sur le projet de budget, est présenté un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, relativement au fonctionnement de la collectivité, aux politiques qu'elle mène sur son territoire et aux orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Les collectivités concernées sont les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI), les conseils départementaux et les conseils régionaux de plus de 20 000 habitants.

[2] Le Conseil de l'Europe définit l'approche intégrée comme *« Une intégration de l'égalité des sexes dans toutes les politiques publiques, à tous les niveaux et à toutes les étapes, par tous les acteurs à qui revient l'élaboration de ces politiques. »* Cette perspective est davantage présente dans les dispositions de l'article 61 de cette loi.

[3] Exposé des motifs de la loi n°2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

Les obligations relatives à l'élaboration de ce rapport avaient pour objectif d'élargir le spectre d'analyse dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes. Dans une perspective de *gender mainstreaming*[4], il s'agissait d'amener les collectivités territoriales à analyser l'impact sexué de leurs actions sur le territoire. Le décret n°2015-761 du 24 juin 2015 précise les éléments qui doivent y figurer. Ainsi le rapport doit :

- fixer des orientations pluriannuelles et des programmes de nature à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- comporter un bilan des actions conduites à cette fin dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques de la commune ou du groupement ;
- présenter notamment le suivi de la mise en œuvre de clauses d'égalité dans les marchés publics ;
- comporter une analyse de la situation économique et sociale en matière d'inégalités entre les femmes et les hommes dans la commune ou le groupement, à partir d'un diagnostic fondé sur les interventions relevant de sa compétence et sur les données des bénéficiaires de ses politiques ;
- recenser les ressources mobilisées à cet effet.

1.2.2. Produit à partir d'une enquête, un rapport du Haut conseil à l'égalité de 2018 a donné une idée du niveau de mise en œuvre de la loi

En 2018, le Haut conseil à l'égalité (HCE) a lancé une enquête[5] à laquelle ont répondu 134 collectivités : 20 communes et 68 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés, 39 départements et 7 régions. Cette enquête constitue à ce jour la seule appréciation du respect des nouvelles obligations induites par la loi de 2014.

Le HCE estime sur cette base que « *la loi semble plutôt bien mise en œuvre dans les départements et régions, bien qu'un quart des départements et qu'un sixième des régions ayant répondu reconnaissent un défaut de priorisation politique du sujet. Les collectivités qui réussissent sont celles où il existe un ou des agents chargés de ces questions (c'est le cas dans 100 % des régions), et un élu en charge de l'égalité.* »

Les collectivités se sont prioritairement emparées des politiques spécifiques d'égalité professionnelle, de la lutte contre les violences sexistes et sexuelles et de la lutte contre les stéréotypes de genre. Concernant les politiques intégrées, selon le HCE, « *87 % des collectivités ont veillé également à intégrer l'objectif d'égalité dans les politiques relatives à leurs compétences propres. Les compétences qui font le plus l'objet d'une intégration de l'objectif d'égalité femmes - hommes sont celles relatives au scolaire (43 %) et à la culture - jeunesse - sport – loisirs (65 %). L'action sociale et l'insertion sont des compétences qui font l'objet d'une intégration de l'objectif d'égalité femmes - hommes dans 69 % des départements. C'est le cas des transports pour 71 % des régions* »[6]

Ces enseignements sont utiles, mais en dépit d'un calendrier calé sur le débat d'orientation budgétaire, le rapport sur l'égalité ne donne pas lieu à une mise en perspective des questions d'égalité entre les femmes et les hommes avec les enjeux budgétaires.

---

[4] Le *gender mainstreaming* correspond, en anglais, à « une politique intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes ».

[5] Enquête réalisée avec le concours d'associations d'élus (l'Assemblée des communautés de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association française du conseil des communes et régions d'Europe, l'Association des Maires de France et l'Association des Régions de France).

[6] Rapport des collectivités en matière d'égalité femmes-hommes : poursuivre le déploiement pour atteindre l'égalité partout. Etude du Haut conseil à l'égalité de novembre 2018, disponible à : https://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_13_juin_final_synthese_vf.pdf

1.3. Des dispositifs et expérimentations préexistant ont par ailleurs questionné certaines dépenses

Les marches exploratoires

La marche exploratoire est une méthode d'observation sur le terrain effectuée par un petit groupe. Elle permet d'identifier à la fois les aspects positifs des espaces publics du quartier et les zones qui peuvent poser problème aux habitantes (notamment en raison d'infrastructures et de services lacunaires). D'après le HCE, elles constituent un bon instrument pour repenser l'urbanisme et les règles d'aménagement du territoire[7]. La marche exploratoire consiste à étudier les usages d'un espace pour l'adapter aux besoins de ses usagers, en prenant en compte, entre autres, ses incidences sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle permet d'étudier les aménagements du territoire en fonction des situations particulières des femmes.

Souvent déployées dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville, ces marches exploratoires permettent également de réorienter certains financements en fonction des conclusions ressortant des échanges. Cette méthodologie a notamment été utilisée à Bordeaux dans le cadre du réaménagement du campus universitaire.

Expérimentation de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) sur le programme budgétaire relatif à la politique de la ville (programme 147) (*cf*. annexe VIII).

D'abord, l'ANCT est l'autorité de gestion du programme européen URBACT IV[8] pour lequel l'objectif égalité entre les femmes et les hommes est important. Ce programme vise à encourager le développement urbain intégré en Europe, *via* la mise en réseau des villes européennes autour d'échanges de bonnes pratiques et d'idées. Ce programme encourage les villes à repenser les structures de gouvernance centralisées et à s'orienter vers des modèles plus inclusifs et holistiques. Le programme est cofinancé par le Fonds européen de développement régional (FEDER). URBACT IV participe aux efforts vers l'atteinte du cinquième objectif stratégique de la politique de cohésion 2021-2027, « *une Europe plus proche des citoyens, par la promotion du développement durable et intégré de tous les types de territoires et des initiatives locales* »[9].

Ensuite, lors du déploiement de l'expérimentation visant la première mise en œuvre d'une budgétisation intégrant l'égalité (BIE) au niveau de l'Etat, l'ANCT a été mobilisée pour y participer. Elle a décidé d'expérimenter cette démarche sur le programme politique de la ville (programme 147). L'intérêt de ce choix résidait dans la multiplicité d'acteurs (13 porteurs de projet) et la masse d'intervention de 400 millions d'euros (programme 147). La mise en œuvre de la politique de la ville repose en effet sur la conclusion de contrats de ville signés entre les agglomérations, les communes, l'Etat et les partenaires – cette démarche trouve des points d'application opérationnels, notamment les aides qui transitent par les associations.

---

[7] Combattre maintenant les inégalités sexuées, sociales et territoriales dans les quartiers de la politique de la ville et les territoires ruraux fragilisés, synthèse du rapport n°2014-06-19-EGAliTER-012 publié le 19 juin 2014, p. 21.

[8] Le programme URBACT IV 2021-2027 est un programme de coopération qui permet aux villes européennes d'échanger leurs expériences et bonnes pratiques en matière de développement urbain. Il s'inscrit dans le cadre du fonds européen de développement régional (FEDER).

[9] Règlement (UE) 2021/1060 du parlement européen et du conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds « Asile, migration et intégration », au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

Le choix a été fait de proposer une méthodologie permettant d'éviter un processus de validation long et des risques d'acceptabilité. Un groupe de travail a été constitué incluant le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE), un des Centres ressources sur la politique de la ville (racine carrée), le Centre Hubertine Auclert, organisme associé de la région Ile-de-France, et Monsieur Yves Raibaud, géographe expert de ces questions.

L'objectif était de catégoriser les subventions et créer une dynamique de réflexion sur l'égalité entre les femmes et les hommes. A cette fin, il fallait disposer d'une photographie de la campagne 2020 de subventionnement s'agissant de la prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein des projets financés par des subventions du programme 147 et définir des marges de progression en nombre et en volume.

Dans un premier temps, une instruction technique[10] au réseau déconcentré de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et du SDFE a demandé aux instructeurs des appels à projets au sein des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) de catégoriser les projets associatifs présentés selon une catégorisation répondant aux préconisations de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : catégorie 0 correspondant aux dépenses « neutre » en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, catégorie 1 « sensible au genre » et catégorie 2 « visant directement à lutter contre les inégalités ». L'instruction technique fournissait une grille basique pour guider le travail de catégorisation.

Dans un deuxième temps, l'ANCT s'est engagée à l'élaboration d'une norme AFNOR spec[11] visant à guider beaucoup plus en détails l'évaluation et la notation de chaque dossier au prisme de l'égalité entre les femmes et les hommes par les instructeurs au sein des DDETS. L'idée était de s'inscrire dans une perspective d'amélioration continue. Ce travail a permis la création d'une démarche et d'une grille de référence aboutie mais jugée par certains interlocuteurs de la mission comme étant trop complexe pour être mobilisée par des personnes peu sensibilisées aux enjeux d'égalité. Le document propose quatre grilles d'analyse distinctes, relatives à la gouvernance, aux équipes, aux bénéficiaires et aux partenaires comportant des critères de base et des critères complémentaires.

La mise en œuvre s'est avérée limitée. D'abord parce que ce processus de catégorisation, bien qu'abouti, s'est révélé être chronophage pour les acteurs de terrain. Par ailleurs, selon plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission, il n'y a pas eu d'exigence particulière relative à l'application de la grille par la suite, ni de bilan tiré de cette expérimentation.

Malgré l'absence de bilan consolidé, il ressort des échanges qualitatifs conduits par la mission que la démarche a eu des résultats très hétérogènes selon les territoires, avec une meilleure appropriation dans quelques départements (Nord-Pas-de-Calais, Indre-et-Loire, Essonne) selon l'ANCT. Cette dernière souligne toutefois qu'il est possible qu'un grand nombre de directions départementales n'aient pas du tout noté les projets.

---

[10] Note technique du 7 août 2019 relative à la mise en place d'une approche budgétaire intégrée relative à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la programmation des crédits de la politique de la ville – Expérimentation d'un budget intégrant l'égalité entre les femmes et les hommes appliqué au programme 147 Politique de la ville.

[11] L'objectif d'une norme AFNOR Spec est d'accompagner des acteurs innovants sur des sujets non matures et désireux de décrire des bonnes pratiques à partager avec d'autres. Le document de référence qui en résulte peut servir de base à la construction d'une norme « classique » ultérieurement, une fois le sujet plus mûr, il est public et d'accès gratuit.

En dépit de l'ambition initiale, l'ANCT a identifié les limites de la démarche engagée, du fait :

- du contexte de la crise liée à la pandémie de Covid-19 :
  - l'animation et la formation du réseau des DDETS par l'ANCT n'ont pas été suffisantes ;
  - pour la même raison, on constate aussi un pilotage morcelé de l'expérimentation avec peu d'échanges de bonnes pratiques entre les volontaires (agriculture, culture, ANCT) ;
  - la pandémie de Covid-19 a rendu l'opération complexe et subalterne au regard des priorités et dans le cadre de la création de l'agence en janvier 2020.
- des faiblesses de la grille : elle parait barémisable mais ce n'est pas le cas et tout n'est pas objectivable ;
- d'un défaut de portage politique de haut niveau au niveau national comme local ;
- de l'absence de système de remontée de données prévu en amont de l'expérimentation. Aussi, le formulaire CERFA de demande de subvention n'a pas été modifié pour y inclure une rubrique de renseignement de la catégorisation (0, 1 ,2), et aucune exploitation des résultats de la démarche de cette catégorisation n'est possible à date. Aujourd'hui, il serait uniquement possible de recenser les projets équivalent à la catégorie 2, puisqu'il existe dans le CERFA un axe « égalité entre les femmes et les hommes » pour les actions y concourant spécifiquement. En revanche, l'ANCT est aveugle sur les projets notés 0 ou 1.

Cette expérience a toutefois le mérite d'avoir contribué à créer une réflexion et des outils dédiés de mise en œuvre. Un bilan abouti et une réflexion sur la capitalisation de cette démarche auraient permis de valoriser le travail effectué et d'en tirer les enseignements utiles.

2. Les démarches de « *budgétisation sensible au genre* » au sein de collectivités territoriales sont porteuses d'enseignements utiles

2.1. Plusieurs collectivités ont mis en œuvre des démarches de « *budgétisation sensible au genre* » qui repose sur un portage politique volontariste

L'engagement d'une collectivité dans une démarche de budgétisation sensible au genre, qui le terme utilisé au niveau local, ne va pas de soi et repose sur un certain volontarisme politique. Parmi les collectivités ayant engagé une telle démarche, la plupart sont des communes. On identifie également quelques départements mais aucune région n'est concernée à ce jour.

La mission a échangé avec la ville de Paris et de Strasbourg, dont les mises en pratique sont présentées ci-dessous, mais des démarches similaires sont engagées notamment à Rennes, Nantes et Bordeaux dans une certaine mesure.

2.2. Ces démarches s'appuient sur une expertise, interne ou externalisée, d'acteurs formés spécifiquement sur ces sujets

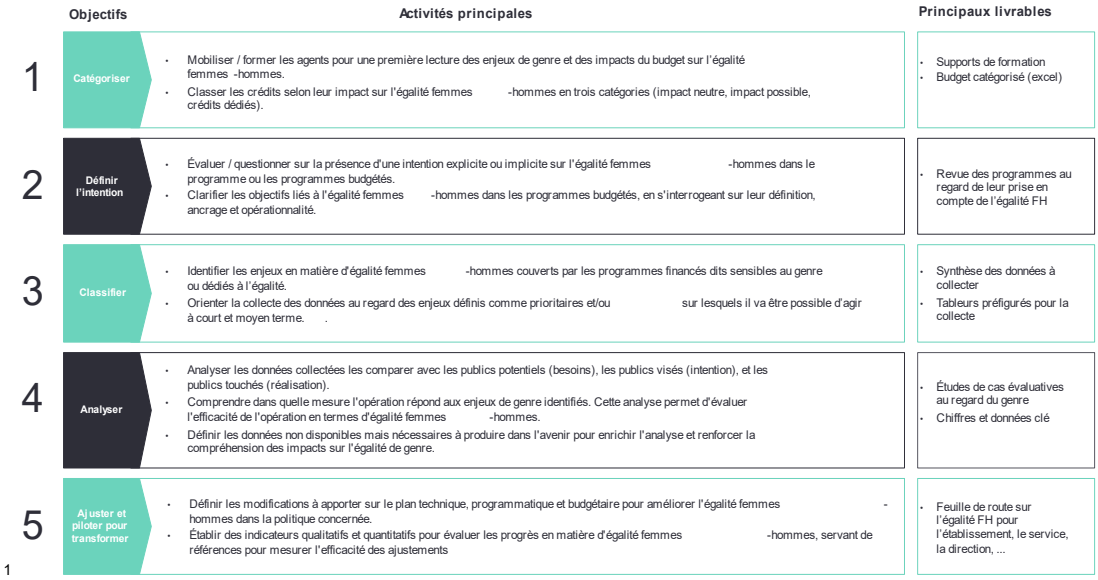
De manière générale, les collectivités ont recherché l'accompagnement d'experts sur la question, à la fois pour dépasser les difficultés méthodologiques mais également pour garantir les conditions de réussite. La compréhension des enjeux d'égalité et de lutte contre les stéréotypes de genre est centrale dans l'aboutissement d'un projet de BSG. Beaucoup d'agents publics sont encore aveugles à ces enjeux et peuvent donc, de bonne foi, ne pas identifier les risques voire les inégalités existantes. Le recours à des experts améliore les chances de mettre en œuvre une démarche structurée et systématique (qui évite les zones aveugle) et offre une approche professionnalisante.

La Commission européenne a pour ce motif mis au point un instrument d'appui technique[12] visant au déploiement de la « *budgétisation sensible au genre* » qui consiste en la mise à disposition de 250 jours d'expertise, la tenue de *workshops* avec d'autres acteurs bénéficiaires de cet appui ainsi que la participation à des voyages d'études.

Certains acteurs experts sont également identifiés dans le champ, comme le centre Hubertine Auclert, organisme associé de la région Ile-de-France qui a élaboré un guide sur le sujet, ainsi que certains cabinets de conseil dont le cabinet Perfégal que la mission a rencontré.

La méthodologie qui se déploie dans les différents territoires a ainsi été principalement mise au point par ces deux centres d'expertise et comporte cinq étapes (*cf.* figure 1).

Figure 1 : Cinq étapes clés présentées par le cabinet Perfégal pour la mise en œuvre d'une BIE au sein d'une collectivité



Source : Cabinet Perfégal.

2.3. La démarche de BSG déployée par la ville de Strasbourg

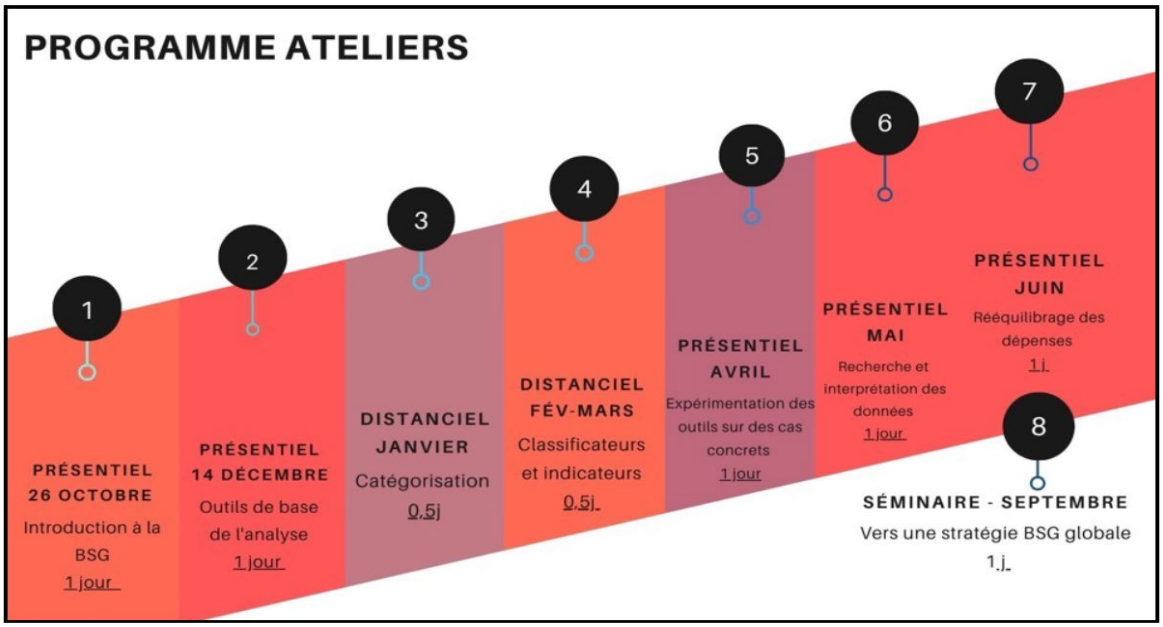
2.3.1. Après une phase-pilote, la ville de Strasbourg a bénéficié de l'accompagnement de l'instrument d'appui technique de la commission européenne

La phase pilote

La ville de Strasbourg s'est engagée progressivement (*cf.* figure 2) dans une démarche de budgétisation intégrant l'égalité (BIE) à partir de 2021. Elle a d'abord lancé une phase pilote qui s'est déroulée en sept ateliers de formation, avec deux directions de la ville auditées : la direction des sports et la direction de la participation citoyenne. Les travaux ont alors porté sur les critères de subventionnement des associations (pour le sport, réflexion sur la valorisation des licenciées féminines de 12 à 18 ans), les travaux sur la zone de culture urbaine et le budget participatif.

[12] Programme de l'UE qui fournit aux États membres une expertise technique sur mesure pour concevoir et mettre en œuvre des réformes. Le soutien est axé sur la demande et ne nécessite pas de cofinancement de la part des États membres. Cet appui peut notamment prendre la forme de conseils stratégiques et juridiques, d'études, de formations et de visites d'experts sur le terrain. Il peut couvrir n'importe quelle phase du processus de réforme, de la préparation et la conception au développement et à la mise en œuvre.

Figure 2 : Calendrier de déploiement de la démarche de BIE au sein de la Ville de Strasbourg



Source : Ville de Strasbourg.

Le dispositif d'appui technique de la Commission européenne a ensuite permis d'accélérer le projet, notamment par :

- l'identification des besoins et bonnes pratiques et la formulation des stratégies ;
- le développement d'**un plan d'action** en priorisant des actions ;
- **l'élaboration de guides méthodologiques spécifiques** pour la mise en œuvre des nouvelles bonnes pratiques et des outils choisis dans le projet ;
- le développement **de modules de formations adaptés** pour Strasbourg sur la BSG ;
- l'appui et le conseil par Expertise France et l'équipe projet pour **la mise en œuvre** de la BSG ;
- l'accompagnement de l'administration pour la construction des outils et le développement d'une catégorisation des lignes budgétaires, de marqueurs genrés, et d'indicateurs, ainsi que le travail dans la continuité de la phase pilote (2021-2022) et pour **le rééquilibrage budgétaire sensible au genre** (l'analyse et l'interprétation de la répartition existante en termes de genre, l'identification de méthodologies, de procédures ou d'outils à développer pour ce rééquilibrage) ;
- **le *design* d'une campagne** de sensibilisation, de communication, d'échange de bonnes pratique et l'élaboration de plans d'action.

Un calendrier de déploiement de la démarche a été élaboré sur deux ans :

- analyse des besoins : octobre 2022 à janvier 2023 ;
- formalisation du plan d'actions : février à avril 2023 ;
- accompagnement opérationnel : avril 2023 à mars 2024 ;
- phase de capitalisation : mars à novembre 2024 ;
- séminaire de clôture : novembre 2024.

La ville a dans ce calendrier élaboré un plan d'action global, détaillé par enjeux et avec une dimension pluriannuelle (*cf.* tableau 1).

Annexe II

Tableau 1 : Cadre d'action global pluriannuel

Enjeux		Directions impliquées	Nombres de jours (expertes locales)	Nombre de jours (expertise ponctuelle)	Démarrage	Fin
Socle	Formation tous publics (agents, élus)	Toutes	4		Avril 2023	Juin 2023
	Formation des formateurs	Groupe de référents à identifier dans les services	7	5	Avril 2023	Février 2024
	Promouvoir l'égaconditionnalité dans la commande publique	Commande publique	16	6	Avril 2023	Mars 2024
	Promouvoir l'égaconditionnalité dans les subventions	Culture Sports Solidarité Santé Jeunesse Enfance et Education Service coopération internationale et jumelage Vie associative	23		Avril 2023	Octobre 2023
	Stabilisation Direction des sports	Sports	5	4	Juillet 2023	Novembre 2023
	Ancrer la BSG dans le cycle budgétaire		4	3	Octobre 2023	Mars 2024
	Coordination expertise + séminaire de clôture		12		Avril 2023	Mars 2024
Variantes	Lutte contre les violences faites aux femmes	Toutes les directions concernées (sujet transversal)	7	10	Juillet 2023	Mars 2024
	Prendre en compte l'EFH dans les investissements (*Gender Impact Assessment*)	Architecture et Patrimoine Espaces publics et naturels Territoires (cours d'école)	8	9	Octobre 2023	Février 2024
	Déployer la BSG sur le budget d'une direction opérationnelle (démarche de A à Z)	Territoire Population, élections et cultes Espaces publics et naturels (tout ou sous-service ?)	10	11	Juin 2023	Novembre 2023
	Lutter contre la vision universaliste (cibler les services qui accueillent du public)	Communication Evénement et vie asso Population, élections et cultes Participation citoyenne 1 service de la direction culture (Musée ou Action culturelle ?)	7	6	Avril 2023	Janvier 2024

Source : Ville de Strasbourg.

2.3.2. La méthodologie déployée repose sur cinq étapes toutes documentées

La méthode présentée ici repart des documents de la ville de Strasbourg retraçant le déploiement de la démarche basée sur une procédure en cinq étapes, portée par les experts. L'objectif final est l'évaluation des politiques publiques au prisme de l'égalité entre les femmes et les hommes, ce qui constitue la partie la plus difficile.

La catégorisation

Dans un premier temps, la ville de Strasbourg a procédé au classement en trois catégories des dépenses de l'ensemble de son budget primitif, en opérant ainsi une cartographie des dépenses susceptibles d'être sensibles au genre. Les trois catégories utilisées sont les suivantes :

- 0 = non sensible au genre :
  - une opération/dépense sans impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes ;
  - elle permet de réaliser un service ou d'entretenir une infrastructure mais sans affecter l'accès des usagers et usagères à ce service ou infrastructure, ni la quantité ou la qualité de l'usage ;
  - elle ne propose ni message ni information destiné au public ;
- 1 = susceptible d'être sensible au genre :
  - une opération/dépense qui a des retombées sur des bénéficiaires (directs ou indirects) et un public quantifiable et qualifiable ;
  - les opérations/dépenses liées à la diffusion d'un message ou d'une information à destination des publics ;
  - le potentiel d'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes peut et doit être évalué car ces opérations et les dépenses peuvent affecter la quantité ou qualité d'usage du service, de l'infrastructure.
- 2 = politique favorisant l'égalité de genre :
  - une opération ou une dépense menée dans le seul but d'avoir un impact sur l'égalité de genre, en s'attaquant aux stéréotypes et représentations, aux inégalités (écarts salariaux, mixité des métiers), aux discriminations (accès à l'espace public, à la gouvernance) ou en luttant contre les violences basées sur le genre.

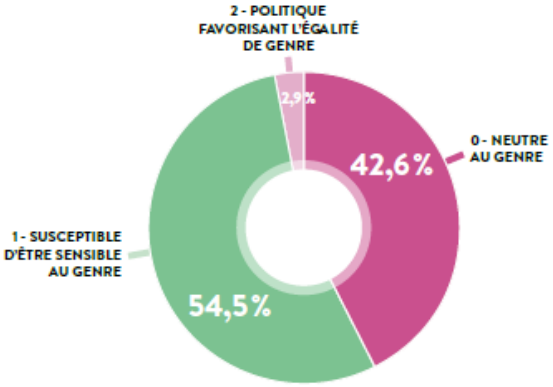
Dans cette phase, ont été identifiées comme neutres les dépenses relatives aux ressources logistiques (acquisition de véhicules, dépenses informatiques), aux travaux du patrimoine bâti, à l'espace public (végétalisation) et à l'acquisition de matériel pour les différentes directions.

Les dépenses susceptibles d'être sensibles au genre (54,5 % des dépenses totales) concernent les différentes politiques publiques (éducation, culture, sport, solidarités), accueillant du public.

Enfin, les dépenses favorables au genre (2,9 % des dépenses totales) ont par exemple concerné le réaménagement des cours d'école. Partant du constat d'une occupation majoritaire des garçons (avec souvent le terrain de sport au centre des cours d'école), la végétalisation des cours d'école a été l'occasion de repenser plus largement leur usage en proposant des aménagements différents visant à une meilleure mixité des usages.

Annexe II

Figure 3 : Schéma des poids des catégories de dépenses de la ville de Strasbourg



Source : Ville de Strasbourg.

L'analyse des « intentions »

L'analyse s'applique aux politiques et aux opérations, et les principales questions sont :

- y a-t-il une intention (explicite ou implicite) vis-à-vis de l'égalité entre les femmes et les hommes ?
- que vise cette intention ?
- les objectifs sont-ils clairs à ce sujet ?
- les impacts souhaités sont-ils sexo-spécifiques ?
- quid des indicateurs de résultats ?

L'identification de genre et l'application des classificateurs

Cette étape vise à identifier la « valeur transformative de la dépense » et s'applique aux dépenses catégorisées en 1 ou en 2. Elle consiste à identifier des critères ou « classificateurs » (*cf.* tableau 2) correspondant à la dépense concernée.

Pour poser le diagnostic quantitatif et qualitatif des enjeux d'égalité femmes-hommes, les principales questions sont :

- existe-t-il des disparités dans l'usage des services, des espaces, des infrastructures ?
- est-ce qu'il existe des enjeux de violences basées sur le genre ?
- la mixité/parité sont-elles des enjeux (accès à l'espace public, à la gouvernance) ?

L'utilisation des classificateurs permet de cerner les différents types d'enjeux. Pour répondre, il faut consulter des études, des statistiques, des organisations spécialisées, les partenaires notamment.

Cette revue systématique a été effectuée sur le budget primitif 2024 sur l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Tableau 2 : Les classifications selon la catégorisation de la dépense

Catégorie d'impact	Classificateurs
Opérations genrables (1)	La mixité ou la parité des publics bénéficiaires
	L'égalité professionnelle
	L'accès égal femmes/hommes (filles/garçons) à l'espace public
	L'accès égal femmes/hommes (filles/garçons) à la participation ou aux responsabilités dans la sphère publique (gouvernance)
	La réduction des violences sexuelles et sexistes (violences basées sur le genre)
Opérations volontaristes (2)	Amélioration des conditions de vie : accès aux droits
	Pouvoir d'agir : renforcement du pouvoir d'agir des femmes/filles les éloignées de la prise de décision (citoyenneté)
	Transformation durable des rapports de genre : changements dans les rôles de genre (ex. la division du travail, parentalité), rééquilibrage des rapports de pouvoir femmes/hommes, ciblage des causes structurelles des inégalités de genre - stéréotypes, discriminations

Source : Ville de Strasbourg.

Le tableau budgétaire comporte ainsi, en face de chaque ligne budgétaire, une colonne identifiant la catégorie de la dépense et une colonne identifiant le classificateur dès lors que la catégorie est 1 ou 2.

L'analyse des données

Il s'agit ensuite d'évaluer, au moyen de données fiabilisées, l'impact des politiques déployées ou à venir et d'identifier dans ce cas, les probables inégalités de bénéfice du projet/programme et en tenir compte dans la manière dont on va déployer le projet/programme.

Pour anticiper l'impact sur les inégalités, cette étape complète et compare les publics potentiels (besoins), visés (intention) et touchés (réalisation). Il s'agit de comprendre si l'opération répond aux enjeux de genre du territoire (*cf.* étape 3) en questionnant les données :

- quelles données sont disponibles ? Si elles ne sont pas sensibles à l'égalité entre les femmes et les hommes, peut-on les rendre sexo-spécifiques et comment ?
- quelles données faudrait-il avoir « idéalement » pour objectiver les questions d'égalité entre les femmes et les hommes dans l'opération concernée ?
- quelles sont les nouvelles données à collecter et comment le faire ?

La ville de Strasbourg se positionne dans une approche « intersectionnelle » et fonde son analyse des publics sur « *la collecte et l'analyse d'informations complémentaires relatives aux dimensions multiples qui caractérisent les publics ; c'est-à-dire par exemple le groupe d'âge, le statut social, l'appartenance ethnique ou raciale, l'activité professionnelle, le handicap, le lieu de résidence, l'identité de genre ou l'orientation sexuelle* »[13].

[13] « Budgétisation sensible au genre de la ville de Strasbourg » – fiches-outils – novembre 2022 – p.14.

Les ajustements et les indicateurs

Arrivées à cette étape, les équipes doivent s'interroger sur les mesures à prendre et les ajustements à effectuer pour corriger les inégalités mises à jour à l'étape précédente, en se posant les questions suivantes :

- quels ajustements mettre en œuvre pour plus d'égalité entre les femmes et les hommes dans l'opération, la politique ?
- quels objectifs (classificateurs) se fixer ?
- quelles seront les retombées budgétaires (augmentation, réduction, iso-budget ?) et comment les gérer ?
- qui va assurer la mise en œuvre des ajustements et leur impact (indicateurs), et comment ?

Cette partie est la plus difficile à mener car elle suppose une bonne connaissance des politiques publiques concernées, des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes du secteur, d'un recours facilité aux données nécessaires et, enfin parce qu'elle intervient à la fin d'un processus long et exigeant.

A titre d'exemple, la direction des sports a réalisé un diagnostic et une analyse sexuée des pratiques sportives pour en déduire des pistes d'ajustements. Elle a documenté le phénomène de division sexuée des pratiques sportives, le football captant 37 % de la pratique sportive des garçons, ainsi que le décrochage de la pratique à l'adolescence, davantage marqué chez les filles (*cf*. tableau 3).

Tableau 3 : Bourse d'aide à la licence sportive (BAL) : analyse des données, résultats à atteindre et ajustements

Quels sont les constats sur le plan de l'égalité filles-garçons ?	Est-ce qu'il serait utile d'avoir d'autres données quantitatives ou qualitatives et si oui lesquelles ?	Quels seraient les résultats à atteindre pour améliorer ou garantir l'égalité Filles-Garçons ?	Quels sont les ajustements à prévoir ?
▪ 2/3 de garçons bénéficiaires (65,7 %) et 1/3 de filles avec une amélioration de plus de 3 % entre 2021 et 2022 ▪ 50% des bénéficiaires sont sur 2 tranches d'âge : **décrochage très fort à l'adolescence** (12-13 ans) beaucoup plus marqué chez les filles (12 % de filles sur la tranche 16-17 ans) ▪ On observe une évolution parallèle des pratiques des garçons et des filles en fonction de l'âge, mais avec **un décrochage plus important chez les filles à partir de 12 ans** ▪ **Enjeu de mixité sportive** (ex : football vs gymnastique) avec des disciplines qui tendent vers la mixité (boxe, natation, etc.) ▪ 1 garçon sur 2 fait du foot. Sur l'ensemble des clubs aidés : **37 % de clubs de football** ▪ A part le football, les autres pratiques sont inférieures à 10% (sauf si l'on cumule les sports de combat (25%) ▪ Le football draine plus du tiers des pratiquants. Hors football, les pratiquants sont égalitaires entre filles et garçons ▪ 2016 - 30 % de filles - 2018-2019 : 33% de filles donc **effet favorable de l'ouverture du dispositif hors QPV.**	Croiser genre - âge - quartier Données des activités physiques non licenciées Tableau plus complet et données plus fines pour les clubs hors dispositif Dimension historique : évolution des données depuis le début de la mise en place du dispositif Données qualitatives : sondage pour compléter l'analyse Il manque les données loisir/compétition Temps d'écran (par quartier) Dans une fratrie, avoir le nombre de garçons et le nombre de filles qui en ont profité Taux de saturation des installations sportives Assiduité à la pratique pour les jeunes ayant bénéficié du dispositif	Augmentation de la part des filles pour tendre vers la part des licenciées féminines de moins de 18 ans - 2026 à 50 % Agir vers une plus grande mixité sportive Accroître la part des tranches d'âge des usagers plus âgés et plus spécifiquement les filles Définir un seuil de pratique féminine en deçà duquel la bourse d'aide n'est pas possible	Réorienter la communication vers des clubs qui tendent vers plus de mixité sportive et penser un soutien particulier (expérimentation du handball, natation) - à intégrer dans les Convention Pluriannuelle d'Objectif Accompagnement des clubs pour rejoindre le public ciblé sous le prisme du genre Maximiser l'aide pour les usagers plus âgés et notamment les filles Pondération de la licence sportive (exemple : foot avec une cotisation plus faible) → Accompagnement et formation des clubs avec des pratiques plus genrées pour tendre vers plus de mixité →Accompagner les associations pour améliorer l'égalité fille-garçon →Code de conduite à mettre en œuvre →Mettre en place un système de parrainage si plusieurs filles s'inscrivent en même temps →Bonus d'aide pour la fille de la fratrie

Source : Ville de Strasbourg

2.3.3. Gouvernance et communication interne

La gouvernance mise en place est relativement classique : un comité technique (COTECH) regroupant des agents -ainsi que le cabinet d'expertise accompagnant la démarche- prépare les travaux du comité de pilotage (COPIL) composé d'élus. Les travaux portent à la fois sur les orientations générales du projet, les retours d'expérience et les ajustements envisagés. Ces COTECH/COPIL ont lieu deux à trois fois par an. La direction des finances et de la programmation de la ville élabore une lettre de cadrage qui reprécise les modalités pratiques de la préparation du budget primitif.

2.4. La démarche de BSG déployée par la ville de Paris

Comme pour la ville de Strasbourg, ces développements se fondent sur un entretien avec les services de la ville de Paris ainsi qu'une étude de la documentation disponible sur leur démarche de BSG.

2.4.1. Gouvernance retenue

Pilotage et organisation interne de la démarche

Une gouvernance mixte (*cf.* tableau 4) a été mise en place associant enjeux financiers et politique d'égalité. L'équipe projet est composée du service égalité, intégration, inclusion et de la sous-direction du budget. Les élus concernés, le secrétariat général et les directeurs et directrices font partie du comité stratégique qui arbitre les orientations pour l'année à venir. Les services budgétaires et égalité des directions se réunissent également tous les ans dans le cadre de comités de pilotage pour réaliser des points d'étape sur la mise en œuvre.

Chaque direction métier dispose d'un « référent égalité » en son sein qui constitue l'interlocuteur de la direction des affaires financières pour la démarche de BIE.

Tableau 4 : Schéma présentant l'articulation entre l'équipe projet et les directions dans la conduite des politiques d'égalité

<table>
<tr><th colspan="2">Définition des objectifs et du périmètre</th><th>Conduites des politiques publiques</th><th colspan="2">Bilan et évaluation</th></tr>
<tr><td colspan="5">Equipe projet</td></tr>
<tr><td>Volet égalité</td><td>Volet budget</td><td rowspan="2">Support opérationnel</td><td>Volet égalité</td><td>Volet budget</td></tr>
<tr><td>Plan égalité</td><td>Tricatégorisation</td><td>Rapport égalité</td><td>Suivi de la BSG</td></tr>
<tr><td colspan="5">Directions opérationnelles</td></tr>
<tr><td colspan="2">Feuilles de route comprenant des engagements et des objectifs chiffrés</td><td>Mise en place des politiques publiques et collectes des données</td><td colspan="2">Bilan lors de la contribution du rapport égalité</td></tr>
</table>

Source : Rapport BSG Ville de Paris – 2022-2023.

2.4.2. Méthodologie déployée

La tricatégorisation

La ville de Paris recourt à la tricatégorisation de ses dépenses, ce qui lui permet de repérer les volumes financiers stratégiques et de dessiner un périmètre d'action pour les politiques d'égalité. Dans son rapport annuel, la ville précise bien que cette catégorisation, qui reprend les mêmes critères que celle mobilisée par la ville de Strasbourg, ne détermine pas le caractère favorable ou défavorable d'une dépense mais permet uniquement de définir si la dépense est neutre, spécifique ou « activable », c'est-à-dire si elle a une incidence sur l'égalité de genre qui justifie qu'elle donne lieu à une évaluation.

La mairie a choisi de partir de sa nomenclature comptable pour effectuer cette catégorisation à partir de quatre thématiques :

- égalité de genre ;
- services à destination du public et politique de ressources humaines ;
- services techniques ;
- frais de gestion courante.

La catégorisation découle d'une analyse croisée des charges par nature et par destination. La ville identifie ensuite la part de la charge qui est activable et retient la catégorisation à partir d'un seuil de 10 % du montant de la charge. Cette méthode permet de limiter le nombre de rubriques comptables neutres et d'inclure les rubriques manifestement activables, mais dont une part importante du volume financier représente des dépenses neutres.

Toutefois ce système ne permet pas de catégoriser précisément les subventions, contributions et participations. Celles-ci étant imputées dans leur totalité sur un compte, il n'est pas possible d'identifier précisément la part activable (*cf.* tableau 5).

Tableau 5 : Exemple d'une destination fictive – thématique « services à destination du public »

Nature comptable	Libellé	Compte administratif (€)	Catégorie thématique	Montant activable (€)	% activable	Catégorie destination
Exemple		2 220 000		1 250 000	56,3 %	Activable
60622	Carburant	350 000	Neutre	0		
611	Contrat de prestation de service	1 250 000	Activable	1 250 000		
6282	Frais de gardiennage	600 000	Neutre	0	-	-
63512	Taxe foncière	20 000	Neutre	0	-	-

Source : Rapport BSG 2022-2023 Ville de Paris – p.11

De cette tricatégorisation, ressortent les informations portées dans le tableau 6 :

Tableau 6 : Catégorisation par type de charges

Type de charges	Part de charges activables	Part de charges actives	Part de charges neutres	A déterminer
Fonctionnement	25,2 %	0,2 %	71,7 %	2,8 %
Gestion	36,5 %	0,3 %	59,1 %	4,1 %
Affaires sociales, activités économiques et services aux parisiens et parisiennes	24,6 %	0,7 %	74,7 %	0,0 %

Source : Rapport BSG 2022-2023 Ville de Paris – p.11.

Les charges relatives aux affaires sociales, activités économiques et services aux parisiens et parisiennes sont décomposées en sous-catégories permettant une analyse plus fine, par politique publique et par direction. Tournées, par nature, vers les usagers et usagères, ces charges sont davantage activables que d'autres catégories. Les principales dépenses activables sont ainsi portées par les budgets de la direction des affaires culturelles (DAC) et la direction des familles et de la petite enfance (DFPE).

Cette démarche permet également d'identifier les bonnes pratiques de certains secteurs et de les étendre à d'autres, par exemple la lutte contre les stéréotypes et la formation ou la mise en place de clauses d'égaconditionnalité dans l'octroi de subventions.

Les perspectives

La ville de Paris souhaite élargir la tricatégorisation aux dépenses d'investissement qui représentent 18 % de la dépense de la collectivité au compte administratif 2022 et qui vont contribuer à créer des équipements et reconfigurer la ville. Elle vise pour cela une adaptation de la méthodologie du fait de l'évolution des projets et de leur caractère pluriannuel. Cela implique de développer une approche par projet, qui se situe en amont des travaux dès lors que la prise en compte des enjeux de genre doit intervenir au moment des études pré-opérationnelles et de conception.

Le pilotage de cette démarche devra de ce fait être adapté.

Les dépenses de personnel représentent un quart des dépenses de la collectivité soit environ 2,5 Md€ d'euros en 2022. La tricatégorisation n'est pas adaptée pour l'évaluation des dépenses de masse salariale dont les enjeux résident dans l'égalité de la rémunération et l'égal accès aux fonctions d'encadrement. Elles sont donc évaluées au travers d'un pilotage spécifique reposant sur une série d'indicateurs visant notamment à renforcer la mixité et la parité.

La collectivité prévoit une évaluation à deux niveaux :

- d'une part l'analyse de dispositifs ciblés ;
- d'autre part l'évaluation de l'action de la ville dans l'intégration de ces enjeux : « l'évaluation de l'action de la Ville *« constituant une perspective complémentaire de l'évaluation des politiques publiques qui s'inspire du contrôle de gestion, cette approche vise à examiner le degré de prise en compte de l'égalité de genre dans les politiques identifiées comme activables. A rebours de l'évaluation d'impact, focalisée sur le public, l'évaluation de l'action sera focalisée sur la qualité des moyens mis en œuvre.* »[14].

Ceci l'a amenée à définir le schéma de pilotage suivant :

Tableau 7 : Schéma de pilotage de la budgétisation sensible au genre

	Evaluation		Transformation	
	Outils	**Cible principales**	**Base d'action**	**Mode d'action**
Pilotage par l'évaluation d'impact	Evaluation de politique publique	Public du dispositif	Diagnostic et recommandations	Décision
Pilotage par l'évaluation de l'action	Notation de la qualité de prise en compte du genre	Administrations	Référentiel de notation	Intégration incrémentale

Source : Rapport BSG 2022-2023 – ville de Paris.

3. Les démarches étudiées par la mission permettent d'identifient des bonnes pratiques et conditions de réussite

3.1. Une démarche de longue haleine qui documente sa méthodologie et rend possible la capitalisation d'expérience

Les démarches engagées par les villes de Paris et de Strasbourg sont déjà avancées dans le processus. Elles donnent à voir toutefois la lourdeur d'un processus n'ayant pas encore complètement abouti.

Elles révèlent des enjeux méthodologiques importants et constituent en ce sens un apport important pour d'autres collectivités. Elles ont retracé toutes les étapes de leur démarche, établi des schémas, logigrammes pour rendre plus visible et lisible le travail effectué. La capitalisation est ainsi rendue possible.

La ville de Strasbourg a, par exemple, mis au point une « foire aux questions » qui identifie les questions méthodologiques les plus courantes (*cf.* tableau 8).

[14] Rapport BSG 2022-2023 ville de Paris – p.23.

Tableau 8 : Extrait du document « Foire aux questions » de la ville de Strasbourg

Foire aux questions	
Opérations avec un public exclusivement/majoritairement féminin sont-elles systématiquement catégorie 2 ?	
NON, si la répartition FH est le résultat d'un hasard, le reflet d'une réalité démographique ou sociétale, ou si l'égalité ou l'accès aux droits n'est pas l'objectif. Elle sera alors genrable (1). **OUI,** s'il existe une intention de réduction d'écart entre les sexes, l'opération sera en (2)	*Exemple NON : Les subventions accordées à un club de danse (sport à prédominance féminine) ne sont pas des dépenses 2 car la présence des filles/femmes en majorité est le fruit d'une réalité sociétale.* *Exemple OUI : Un projet du Budget Participatif était de donner à un nouvel équipement un nom de femme, car elles sont sous représentées dans les noms de rues, bâtiments publics, équipements etc.*
Une opération/dépense qui vise/touche un public exclusivement ou majoritairement masculin peut-elle être « volontariste »	
OUI, s'il existe une intention de réduction d'écart entre les sexes, de changement sociétal etc.	*Exemple : Le projet d'ouverture vers le masculin d'un club sportif accueillant traditionnellement un public féminin (ex. danse classique) serait volontariste, de même que la formation d'équipes d'animation sportive, même si 100% masculines, aux enjeux du sexisme dans le sport.*
Peut-on appliquer l'analyse tricatégorielle aux apports non monétarisés ?	
OUI. Si une analyse des bénéficiaires est possible, l'apport est valorisé et comptabilisé en catégorie genrable, ou en catégorie "volontariste" si les apports soutiennent des opérations dédiées à l'égalité entre les femmes et les hommes.	*Dans l'appui aux associations sportives ou associatives, les dépenses liées à l'attribution des créneaux/salles pour les activités sont genrables (1) car les critères d'attribution peuvent impacter les bénéficiaires FH. Les directions peuvent collecter des données sexo-spécifiques sur les usagers. Des prêts de salle pour des associations féministes seront classés comme "volontaristes" (2).*
Peut-on tri-catégoriser les ressources humaines ?	
OUI, les moyens humains alloués aux opérations de catégories 1 et 2 sont des dépenses de fonctionnement, dont on peut estimer la quote part (ventilation de la masse salariale) et donc le coût.	*La catégorisation et la valorisation monétaire des apports en RH demandent une ventilation de la masse salariale qui n'est pas opérationnelle pour le moment au sein de la ville de Strasbourg*

Source : Ville de Strasbourg.

Les acteurs rencontrés par la mission soulignent que la réussite de cette démarche dépend avant tout de la volonté politique, d'un investissement fort de l'administration, de moyens humains pour suivre l'évolution des politiques publiques, et des recensements de données afin de les évaluer.

Cette démarche a en outre permis de renforcer les liens de travail entre les experts budgétaires et les experts en égalité femmes-hommes.

3.2. Les évolutions observées dans ces collectivités demeurent lentes, du fait de la lourdeur de la démarche et de la difficile appropriation des enjeux

La démarche de la ville de Strasbourg est encore au stade de déploiement de la méthode et les effets sont encore peu mesurables. L'évolution la plus significative qui a été rapportée concerne le volet égalité professionnelle et la décision politique de revaloriser les primes des filières féminisées : revalorisation du régime indemnitaire dans la fonction publique (RIFSEEP) des filières administratives par rapport aux filières techniques.

La ville de Paris a fini la tricatégorisation de ses dépenses de fonctionnement mais doit désormais s'atteler à l'évaluation des dépenses dites activables afin de déterminer si celles-ci doivent mener à des mesures correctrices, et le cas échéant de quelle nature.

Cette dernière partie du travail n'est pas encore aboutie dans les villes expérimentatrices que la mission a pu rencontrer. Or, c'est la partie la plus délicate du processus. La mise à jour d'inégalités potentielles ou de biais dans la façon dont les politiques ou dispositifs ont été pensés nécessite en effet une grande maitrise des enjeux de la politique publique concernée et une compréhension approfondie et fine des inégalités entre les femmes et les hommes. Seule cette combinaison permet une approche correctrice.

En termes de gouvernance, la responsabilité et le portage du dispositif sont en outre centralisés au niveau d'une cellule *ad hoc* et la mobilisation d'autres services est une tâche complexe. Cela ne facilite pas l'appropriation et la diffusion de la méthode qui reste encore dans certains cas une « affaire d'experts » alors même que le processus de sensibilisation et de formation n'est pas encore abouti.

ANNEXE III

Recensement de l'effort spécifique en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes

SOMMAIRE

1. L'ÉLABORATION DU DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE RELATIF À L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES EST PEU ENCADRÉE ET OUTILLÉE SUR LE PLAN MÉTHODOLOGIQUE, ET S'INSCRIT DANS UN CALENDRIER CONTRAINT 3

1.1. L'élaboration du document de politique transversale « égalité » est relativement peu encadrée et outillée sur le plan méthodologique 3

1.2. En pratique, l'élaboration du document de politique transversale « égalité » s'inscrit dans un cadre contraint en termes de moyens et de calendrier, au détriment de sa qualité 4

2. BIEN QUE SON CONTENU SE SOIT ENRICHI AU FIL DES ANS, LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE NE DONNE ENCORE QU'UNE VISION LIMITÉE ET IMPARFAITE DES DÉPENSES CONSACRÉES À L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES ET DE LEUR IMPACT 5

2.1. Le document de politique transversale « égalité », dont le contenu s'est nettement enrichi au fil des ans, apporte une vision large des actions menées, bien que sa structuration et sa présentation puissent être améliorées 5

2.1.1. Le contenu du document de politique transversale s'est considérablement enrichi au fil des ans et il apporte une large vision d'ensemble des actions menées en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes 5

2.1.2. Le document de politique transversale « égalité » est structuré de façon claire, mais sa présentation pourrait être améliorée 6

2.2. Le périmètre et la justification des dépenses valorisées doivent cependant être améliorés pour valoriser plus justement le montant de l'effort budgétaire consacré à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes 8

2.2.1. Le périmètre des dépenses valorisées présente des limites et sa variation ne facilite pas l'appréciation de l'évolution de l'effort budgétaire consacré à l'égalité entre les femmes et les hommes 8

2.2.2. Les méthodes de valorisation des dépenses sont insuffisamment explicitées et hétérogènes selon les programmes budgétaires 11

2.3. Le travail de recensement des dépenses concourant à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes pourrait s'appuyer sur une meilleure mesure de la performance de ces dépenses 14

3. UNE FIABILISATION DU RECENSEMENT DES DÉPENSES CONCOURANT À LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES EST NÉCESSAIRE POUR EN FAIRE UN OUTIL DE PILOTAGE UTILE DANS LE CADRE DE LA DÉMARCHE DE BUDGÉTISATION INTÉGRANT L'ÉGALITÉ 15

3.1. Le périmètre du recensement doit être revu 15

3.2. La méthode de valorisation doit être clarifiée et homogénéisée 17

3.3. Le pilotage de la performance des dépenses concourant à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes doit être intégré aux projets et rapports annuels de performance 18

3.4. Sous ces réserves, les résultats de la démarche de recensement pourraient s'intégrer dans la deuxième partie du futur rapport sur l'impact du budget de l'Etat de la Sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes 18

Annexe III

La présente annexe a pour objet de décrire les modalités de recensement des dépenses du budget de l'Etat en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes. Cet exercice est actuellement réalisé au sein du document de politique transversale (DPT) relatif à la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Prévus par l'article 128 de la loi de finances rectificative n°2005-1720 du 30 décembre 2005, treize documents de politique transversale (DPT) permettent aujourd'hui de présenter les efforts financiers de l'Etat consacrés à des politiques transversales pour l'année à venir[1]. Pour chaque politique concernée, ces documents ont vocation à développer la stratégie mise en œuvre, et les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'Etat à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente.

Le DPT relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes a remplacé en 2009 le jaune budgétaire « état des crédits et des actions qui concourent aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes ». En pratique, le DPT « égalité » a pour objet de présenter les dépenses directement « ciblées » sur la promotion des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (*cf*. encadré 1).

[1] Les treize DPT sont relatifs aux politiques suivantes : aménagement du territoire, défense et sécurité nationale, lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales, outre-mer, politique de l'égalité entre les femmes et les hommes, politique de lutte contre les drogues et les conduites addictives, politique française de l'immigration et de l'intégration, politique française en faveur du développement, politique immobilière de l'Etat, politique maritime de la France, prévention de la délinquance et de la radicalisation, sécurité routière, ville.

Encadré 1 : Présentation synthétique du DPT « égalité » annexé au projet de loi de finances pour 2024

L'évaluation des crédits dédiés à l'égalité dans le DPT au titre du projet de loi de finance pour 2024 (PLF 2024) atteint 6,9 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et 5,8 Mds€ en crédits de paiement (CP). Pour ce qui concerne le déploiement de la politique d'égalité sur le territoire national (hors crédits valorisés au titre de la promotion des droits des femmes à l'international), les crédits s'établissent à 5,4 Mds€ en AE et à 5,28 Mds€ en CP, en augmentation de 3,36 Mds€ par rapport à 2023, en raison de l'augmentation du nombre de programmes contributeurs et surtout de l'augmentation des crédits recensés au sein de certains programmes (*cf. infra*).

Au total, 52 programmes budgétaires contribuent au DPT, soit 2 de plus par rapport à 2023, dont 45 valorisent des crédits au titre de l'égalité, et 7 participent au DPT uniquement par une contribution littéraire.

Les plus forts contributeurs au DPT sont, en matière d'intervention sur le territoire national, les 13 programmes suivants (en CP) :

- **P103** (accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi) à hauteur de 2,4 Mds€ ;
- **P102** (accès et retour à l'emploi) à hauteur de 676 M€ ;
- **P131** (création) à hauteur de 519 M€ ;
- **P157** (handicap et dépendance) à hauteur de 500 M€ ;
- **P176** (police nationale) à hauteur 234 M€ et **P152** (gendarmerie nationale) à hauteur de 80 M€ ;
- **P147** (politique de la ville) à hauteur de 145 M€ ;
- **P140** (enseignement scolaire public du premier degré) à hauteur de 116 M€ et **P141** (enseignement scolaire public du second degré) à hauteur de 85 M€ ;
- **P177** (hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables) à hauteur de 141 M€ ;
- **P137** (égalité entre les hommes et les femmes) à hauteur de 76 M€ ;
- **P212** (soutien de la politique de défense) à hauteur de 72 M€ ;
- **P148** (fonction publique) à hauteur de 72 M€.

Ces 13 programmes représentent 96,8 % aux dépenses valorisées dans le DPT au titre du déploiement de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes sur le territoire national.

Outre un axe transversal « égalité entre les femmes et les hommes », qui porte les crédits du programme 137 (76 M€), le DPT répartit les programmes et leurs crédits consacrés à la promotion de l'égalité selon 6 axes (qui, pour les quatre premiers, correspondent aux quatre axes du plan interministériel « Tous et toutes égaux » 2023-2027) :

- **axe 1** : combattre les violences faites aux femmes, protéger les victimes et prévenir la récidive (9 programmes à hauteur de 526 M€) ;
- **axe 2** : améliorer la santé des femmes (3 programmes à hauteur de 509 M€) ;
- **axe 3** : promouvoir l'égalité professionnelle et l'autonomisation économique des femmes (10 programmes à hauteur de 670 M€) ;
- **axe 4** : construire l'égalité des sexes dès le plus jeune âge et diffuser la culture de l'égalité (11 programmes à hauteur de 361 M€) ;
- **axe 5** : agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale (5 programmes à hauteur de 3 143 M€) ;
- **axe 6** : les droits des femmes à l'international (6 programmes à hauteur de 521 M€).

Ces 7 axes (en intégrant l'axe transversal) sont déclinés en 24 objectifs, eux-mêmes assortis de 28 indicateurs.

Source : Document de politique transversale (DPT) « égalité » annexé au projet de loi de finances pour 2024.

1. L'élaboration du document de politique transversale relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes est peu encadrée et outillée sur le plan méthodologique, et s'inscrit dans un calendrier contraint

1.1. L'élaboration du document de politique transversale « égalité » est relativement peu encadrée et outillée sur le plan méthodologique

La préparation du DPT « égalité » s'inscrit dans le cadre d'une circulaire du ministère du budget relative à l'élaboration des annexes générales « jaunes » et documents de politique transversale[2].

Cette circulaire contient une annexe relative au DPT « égalité », qui présente quelques éléments de méthode relatifs à son élaboration, et qui constitue le principal document de cadrage quant à la manière de repérer les dépenses directement ciblées sur la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle proscrit notamment la valorisation des crédits par l'application d'un simple *pro rata* correspondant au « taux de féminisation » (nombre de femmes, ou pourcentage de femmes dans un dispositif ou bénéficiaires d'une action). A l'inverse de cette logique, l'annexe méthodologique insiste sur la nécessité d'individualiser les crédits mobilisés dans les projets annuels de performance (PAP), en isolant, le cas échéant, des dépenses de personnel, des dispositifs, actions, subventions ou encore études visant spécifiquement l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle indique que la même méthode s'applique également pour les opérateurs, et doit figurer comme objectif au sein de leurs conventions d'objectifs et de moyens, ce qui n'est pas le cas en pratique.

Cette annexe méthodologique rappelle que tous les ministères doivent appliquer une approche dite « intégrée » de l'égalité entre les femmes et les hommes (article 1er de la loi n°2014-873 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes), à la fois transversale (des objectifs d'efficience du droit commun) et spécifique (des actions ciblées compensatoires ou correctrices). Elle invite les différents ministères à appréhender les dépenses en faveur de l'égalité au travers d'une gradation allant d'un socle de base (leviers de droit commun) à des mesures spécifiques, en distinguant :

- les moyens de l'action publique sans prise en considération d'aucune spécificité particulière de population féminine ou masculine ;
- les moyens déterminés par des instructions ministérielles recommandant une répartition modulée des moyens (crédits/personnels…) ;
- les moyens mis en place uniquement à destination d'un public particulier pour venir corriger les écarts entre les femmes et les hommes (par exemple, l'hébergement d'urgence des femmes victimes de violence ; les espaces de rencontre protégés ; l'accès des femmes à la direction des institutions culturelles pour la création artistique ; la prévention des grossesses précoces, l'accès au droit à l'interruption volontaire de grossesse, l'accès à la contraception, la lutte contre le cancer féminin) ;
- les moyens intégralement dédiés à la politique transversale de l'égalité entre les femmes et les hommes (le programme 137).

[2] Circulaire du 21 juin 2023 du ministre délégué aux comptes publics.

Cette typologie ne sous-tend cependant pas la justification des dépenses opérée dans le DPT « égalité ». Par ailleurs, le DPT reste marqué par une hétérogénéité dans les modes de valorisation des dépenses opérées par les différents ministères contributeurs et par l'absence de valorisation des dépenses de certains programmes pour des raisons méthodologiques (*cf. infra*). Aussi, en pratique, la justification des dépenses repose dans le DPT pour plusieurs dispositifs, parfois très significatifs sur le plan budgétaire, sur le « taux de féminisation », en méconnaissance des instructions fixées par la circulaire et son annexe méthodologique.

1.2. En pratique, l'élaboration du document de politique transversale « égalité » s'inscrit dans un cadre contraint en termes de moyens et de calendrier, au détriment de sa qualité

L'élaboration du DPT démarre au printemps, par la saisine des différents ministères par le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) et la direction du budget (DB), qui s'adressent conjointement aux services de synthèse budgétaire et aux hauts fonctionnaires à l'égalité. Des réunions de présentation et d'échange sont dans ce cadre organisées entre le SDFE, la DB et les principaux ministères concernés.

Du côté des services ministériels, l'élaboration du DPT « égalité » est ensuite réalisée pendant l'été. Elle peut se heurter à un enjeu de faible priorisation, au cours d'une période d'activité intense pour les services budgétaires liée notamment à la finalisation des arbitrages budgétaires. Les conditions d'élaboration du DPT au sein de chaque ministère sont variables, le travail étant soit centralisé au niveau du service de la synthèse budgétaire, comme au sein du ministère du travail, de la santé et des solidarités, soit pris en charge par les services « métiers », le service de la synthèse budgétaire n'assurant qu'une compilation des contributions.

Le DPT est ensuite transmis au SDFE et à la DB après la finalisation des arbitrages budgétaires (autour de la mi-septembre), dans des délais contraints au regard de la date avant laquelle le PLF et ses annexes doivent être déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale, à savoir le 1er octobre. **Le SDFE assure la compilation des contributions reçues des départements ministériels et rédige la partie transversale et la synthèse du document, mais n'a, pas plus que la direction du budget, les moyens d'assurer dans ce cadre un véritable « contrôle qualité », notamment concernant la justification de la nature et du montant des dépenses valorisées.**

Le DPT 2024 précise ainsi que « *la rédaction du DPT égalité est fondée sur les informations transmises et les montants déclarés par chacun des responsables de programmes sectoriels, tant pour la partie objectifs et indicateurs, que pour la partie budgétaire. Les données budgétaires sont parfois reconstituées sur une base estimative* ».

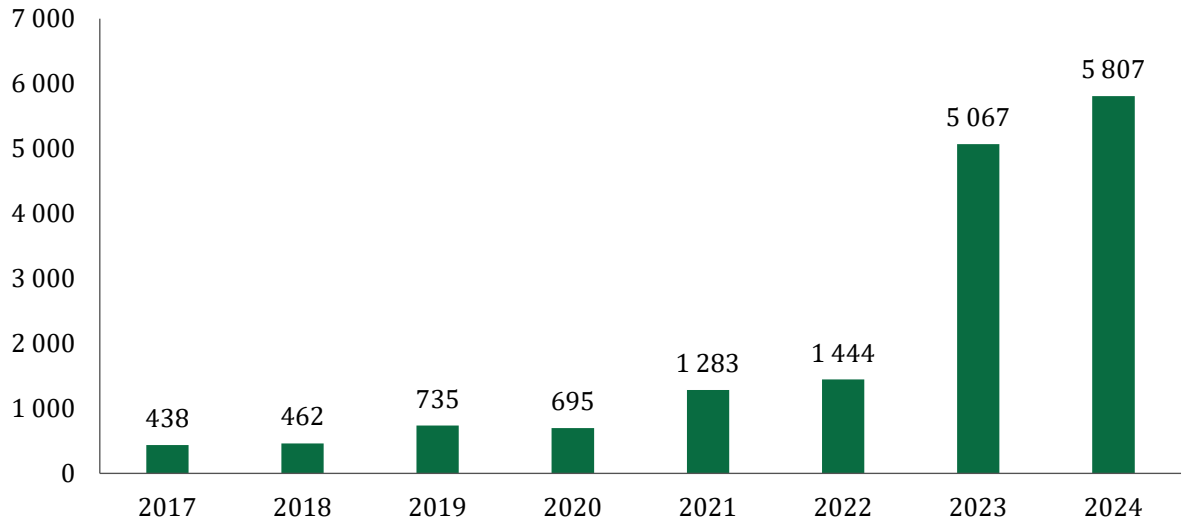
2. Bien que son contenu se soit enrichi au fil des ans, le document de politique transversale ne donne encore qu'une vision limitée et imparfaite des dépenses consacrées à l'égalité entre les femmes et les hommes et de leur impact

2.1. Le document de politique transversale « égalité », dont le contenu s'est nettement enrichi au fil des ans, apporte une vision large des actions menées, bien que sa structuration et sa présentation puissent être améliorées

2.1.1. Le contenu du document de politique transversale s'est considérablement enrichi au fil des ans et il apporte une large vision d'ensemble des actions menées en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes

Le montant des crédits valorisés dans le DPT a connu une augmentation régulière, puis très prononcée à partir de l'exercice 2023 (*cf.* graphique 1). Aussi, en crédits de paiement, le montant valorisé est passée de 438 M€ en exécution en 2017 à 5 807 M€ en prévisionnel pour 2024.

Graphique 1 : Evolution des montants des crédits de paiement valorisés dans le DPT « égalité » entre 2017 et 2024 (en millions d'euros).



Source : DPT « égalité » entre 2017 et 2024.
Note de lecture : Pour les exercices 2017-2022, les montants en exécution sont présentés. Pour l'exercice 2023, le montant de la loi de finances rectificative est présenté. Pour 2024, le montant prévisionnel inscrit en PLF est présenté.

Cette augmentation est largement liée à l'évolution du périmètre des programmes valorisés (*cf. infra*). Ainsi, 52 programmes budgétaires contribuent à la dernière édition du DPT annexé au PLF 2024, contre 7 programmes lors de sa première édition.

Par sa grande transversalité, le DPT, en dépit de ses limites actuelles (*cf. infra*), présente un panorama riche des actions menées en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes ou de la promotion des droits des femmes. Il contient des informations utiles en termes de diagnostic des inégalités, en amont de la présentation des actions et des dépenses valorisées au titre des différents programmes.

Certaines présentations sont particulièrement détaillées, par exemple celles des actions menées dans le cadre du programme 131 (création) et du programme 147 (politique de la ville), portés par deux ministères ayant participé à l'expérimentation de 2019 de mise en place d'une démarche de budgétisation intégrant l'égalité. C'est également le cas de l'axe 6 relatif à la promotion des droits des femmes à l'international, dont la présentation stratégique est très claire et qui présente une forte cohérence d'ensemble.

2.1.2. Le document de politique transversale « égalité » est structuré de façon claire, mais sa présentation pourrait être améliorée

Outre un axe transversale « égalité entre les femmes et les hommes » qui porte les crédits du programme 137 géré par le SDFE, le DPT est structuré en 6 axes :

- **axe 1** : combattre les violences faites aux femmes, protéger les victimes et prévenir la récidive ;
- **axe 2** : améliorer la santé des femmes ;
- **axe 3** : promouvoir l'égalité professionnelle et l'autonomisation économique des femmes ;
- **axe 4** : construire l'égalité des sexes dès le plus jeune âge et diffuser la culture de l'égalité ;
- **axe 5** : agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- **axe 6** : les droits des femmes à l'international.

Cette structuration est claire, même si le plan interministériel « Toutes et Tous égaux » 2023-2027 a retenu une formule plus ramassée sur 4 axes (hors axe relatif à l'international)[3], et bien qu'elle puisse susciter des questionnements :

- les actions relatives à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'accompagnement des mutations économiques portées par les programmes 102 et 103 sont positionnées dans l'axe 5 (« agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale »), alors que ces actions sont tout autant susceptibles de promouvoir l'égalité professionnelle et de favoriser l'autonomisation économique des femmes (axe 3). Au demeurant, à la différence de celle de l'axe 3, la présentation stratégique de l'axe 5 ne mentionne pas les questions d'emploi qui sont pourtant dominantes dans la valorisation budgétaire de l'axe ;
- de même, le positionnement dans l'axe 2 (« améliorer la santé des femmes ») du programme 157 (Handicap et dépendance), conduit à lui imputer 500M€ (sur les 509,4M€ valorisés au total dans cet axe) correspondant à l'estimation du coût total de la mesure de déconjugalisation de l'allocation adulte handicapé (AAH)[4], mesure qui aurait également pu être valorisée sous l'angle de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (axe 5), ou sous celui de la promotion de l'autonomisation économique des femmes (axe 3).

[3] Le Plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes « Toutes et tous égaux » 2023-2027, présenté le 8 mars 2023 par la Première ministre et la ministre chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes, se décline en 161 mesures réparties en quatre axes prioritaires : Axe 1 : la lutte contre les violences faites aux femmes ; Axe 2 : la santé des femmes ; Axe 3 : l'égalité professionnelle et économique ; Axe 4 : la culture de l'égalité.

[4] La déconjugalisation de l'AAH a été mise en œuvre, à compter du 1er octobre 2023, par l'article 12 de la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

Par ailleurs, plusieurs programmes portent et mentionnent des actions et des dépenses relatives à un autre axe que celui auquel elles sont rattachées. C'est notamment le cas pour les actions menées en vue de promouvoir l'égalité professionnelle au sein des ministères concernés, qui sont parfois valorisées dans l'axe auquel se rattache principalement le programme. Par exemple, les actions portées par la gendarmerie nationale, dans le cadre du programme 152, pour favoriser l'égalité professionnelle au sein de la gendarmerie, sont rattachées à l'axe 1 (combattre les violences faites aux femmes, protéger les victimes et prévenir la récidive). Il en va de même pour les actions menées en faveur de l'égalité professionnelle au sein du ministère de la justice, portées par le programme 310 (conduite et pilotage de la justice). Ces actions et les dépenses qui s'y rattachent pourraient, comme c'est le cas pour plusieurs autres programmes, être valorisées dans le cadre de l'axe 2 relatif à l'égalité professionnelle, ce qui permettrait de consolider la vision interministérielle d'ensemble des efforts en faveur de l'égalité professionnelle.

En outre, le choix d'isoler dans une présentation *ad hoc*, positionnée avant celle des 6 axes, le programme 137 « égalité entre les femmes et les hommes », porté par le SDFE, ne contribue pas nécessairement à la lisibilité du DPT, d'autant qu'un des deux objectifs du programme (« améliorer la qualité de service en matière d'aide aux personnes victimes de violence ») est également un des objectifs de l'axe 1 qui en reprend l'indicateur associé (taux d'appels traités par la permanence téléphonique « 39 19 »).

Enfin, sur le plan de la présentation formelle, le document est long et comporte beaucoup de redites en raison de redondances entre la présentation stratégique d'ensemble, la présentation stratégique de chaque axe et la présentation de la contribution des programmes aux axes (qui n'est pas uniquement dédiée à la justification budgétaire et à la présentation d'action non mentionnées dans la synthèse par axe). De nombreux passages sont par ailleurs quasi-strictement identiques aux justifications présentées dans les projets annuels de performance des programmes quand bien mêmes ces dernières ne sont pas orientées sur les questions d'égalité, par exemple pour les programmes 102 (accès et retour à l'emploi) et 103 (accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi) – ce qui renvoie à la question du lien du DPT avec les projets annuels de performance (*cf. infra*). La longueur des développements consacrés aux programmes n'est par ailleurs pas en relation avec leur poids budgétaire. Le document gagnerait ainsi à faire l'objet d'un important effort de présentation (synthèse, illustrations graphiques, etc.).

2.2. Le périmètre et la justification des dépenses valorisées doivent cependant être améliorés pour valoriser plus justement le montant de l'effort budgétaire consacré à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes

2.2.1. Le périmètre des dépenses valorisées présente des limites et sa variation ne facilite pas l'appréciation de l'évolution de l'effort budgétaire consacré à l'égalité entre les femmes et les hommes

2.2.1.1. Le champ des dépenses valorisées dans le cadre du document de politique transversale est limité aux programmes du budget de l'Etat

Annexé aux projets de loi de finances, le DPT ne couvre que le champ des dépenses de l'Etat. Le champ des dépenses de Sécurité sociale n'est par définition pas couvert, même si des enjeux et des leviers majeurs s'y rattachent en matière de promotion de l'égalité, et même s'il est évoqué dans l'axe 5 (agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale), concernant la mise en place du service public des pensions alimentaires dans le cadre de la branche famille, ou la hausse du minimum vieillesse dans la branche retraite. L'absence d'inclusion des dépenses de la Sécurité sociale conduit en outre à minimiser le montant des crédits valorisés au titre de l'axe 5, au regard du rôle que joue l'assurance maladie dans le champ des politiques de santé. Les dépenses des programmes de lutte contre la précarité menstruelle gagneraient notamment à être valorisées en tant qu'elles se rattachent directement à l'axe en question.

Concernant le champ de l'Etat, le DPT n'intègre en pratique pas les recettes, et les dépenses fiscales n'ont été valorisées que sur quelques exercices, de 2014 à 2019, sans justification particulière[5] (*cf.* annexe VI).

Par ailleurs, 7 des 52 programmes identifiés par le DPT comme contribuant à la politique de l'égalité ne donnent pas lieu à une valorisation en montant budgétaire[6], l'absence de valorisation étant souvent justifiée par la complexité de l'exercice.

Par exemple, pour ce qui concerne la présentation du programme 166 (justice judiciaire), le DPT indique : « *Il n'est pas possible d'isoler les crédits concourant à la politique transversale au sein du programme justice judiciaire, tant l'ensemble des moyens consacrés au titre du P166 et en particulier au sein des juridictions permettent la mise en œuvre quotidienne de l'action judiciaire visant à lutter contre les violences intrafamiliales. Tous les services civils et pénaux contribuent à cette réponse judiciaire* ». La présentation du programme présente cependant de manière précise des actions mises en place notamment en matière de lutte contre les violences intrafamiliales (telles que la mise en place de filières de l'urgence au sein des juridictions pour lutter efficacement contre les violences faites aux femmes ; ou l'instauration dans chaque juridiction, à compter du 1er janvier 2024, de pôles spécialisés dans la lutte contre les violences familiales[7]).

---

[5] Les crédits d'impôt valorisés dans le DPT « égalité » annexé au PLF 2019 était : le crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans à hauteur de 1,22 Mds € ; le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile à hauteur de 4,76 Mds € ; le crédit d'impôt famille (valorisation au titre de 2019 non communiquée).

[6] Il s'agit des programmes suivants : P203 transports, P166 justice judiciaire, P142 enseignement supérieur agricole, P111 améliorations de la qualité de l'emploi et des relations du travail, P129 sport, P163 jeunesse et vie associative, P109 accès au logement.

[7] On peut noter à l'inverse une bonne justification des crédits valorisés au titre du programme 101 (accès au droit et à la justice), avec une liste des dispositifs de soutien financés, en proportion de leur activité de soutien en direction des femmes victimes de violence.

Pour ce qui concerne le programme 109 (accès à l'aide au logement), le DPT indique que « *les aides personnelles au logement (APL) représentent un levier de lutte contre la pauvreté, en permettant notamment aux familles les plus modestes de réduire leurs dépenses de logement une fois l'aide soustraite. Les APL ne contiennent aucune discrimination en faveur ou en défaveur de l'un ou l'autre sexe. De fait, elles concourent à la politique d'égalité* ». Cette dernière assertion est étayée par les données relatives à l'accès des foyers monoparentaux aux APL, dont les mères seules représentent 92,5 %. Au regard des éléments présentés, la question posée est plutôt celle de l'inclusion de ce programme dans le DPT, qui ne vise que les dépenses directement ciblées sur la promotion de l'égalité, mais pas celles qui peuvent avoir un effet indirect sur celles-ci (qui ont vocation à être analysées en tant que telles dans le cadre de la démarche de budgétisation intégrant l'égalité proposée, *cf. infra*, section 3).

Pour ce qui concerne le programme 142 (enseignement supérieur et recherche agricole), l'absence de valorisation est liée au fait que « *les actions associées sont financées sur les dotations de fonctionnement et ne font pas l'objet de crédits individualisés* ». Il en va de même pour le programme 291 (Sport) pour lequel le DPT indique que « *les crédits concourant à cette politique transversale sont porté par l'Agence nationale du sport (ANS) depuis 2020* ». Or, l'ANS a pointé à la mission plusieurs exemples d'actions ciblées susceptibles d'être valorisées au sein du DPT (par exemples, les financements de création de vestiaire féminin dans un équipement sportif ou encore le subventionnement d'aménagements de design actif destinés à augmenter la pratique sportive des filles dans les cours de récréation).

De la même façon, le programme 163 (jeunesse et vie associative) ne valorise aucun crédit, indiquant qu'« *il est impossible d'isoler des crédits concourant à cette politique transversale* », reflétant la complexité de l'exercice consistant à isoler de telles dépenses, et ce alors même que des actions spécifiques sont présentées dans le programme concerné, concernant par exemple le service civique ou le service national universel, et que des financements sont octroyés à des associations dont le projet associatif est dédié à la lutte pour les droits des femmes.

Enfin, certains champs d'actions significatifs ne sont ni valorisés financièrement, ni présentés au titre d'actions menées en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes. Ainsi, le seul programme budgétaire géré par le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique présenté dans le DPT comme contribuant à la politique en faveur de l'égalité est le programme 110 (aide économique et financière au développement) relevant de l'axe 6 (promouvoir les droits des femmes à l'international). Aucune action se rattachant à la mission « Economie » ou à la mission « Investir pour la France de 2030 » n'est notamment présentée. On peut par ailleurs noter que les actions de soutien à l'entrepreneuriat féminin, menées notamment par BPI France, la Caisse des dépôts et consignations et France Active, sont présentées dans la partie de présentation générale de l'axe 3 (promouvoir l'égalité professionnelle et l'autonomisation économique des femmes), sans que les programmes s'y rattachant, quel que soit le ministère dont ils relèvent, ne soient évoqués et *a fortiori* valorisés sur le plan financier.

De même, on peut noter qu'aucune action ou dépense n'est présentée au titre du programme 139 (enseignement scolaire privé du premier et du second degré), programme dont le montant s'élève à 9Mds€ au titre du PLF 2024 (en CP), alors même que des indicateurs sexués figurent dans le PAP de ce programme (indicateurs de mixité des filles et des garçons en terminale ; indicateur de taux de poursuite d'études), et contrairement aux programmes liés à l'enseignement scolaire public du premier et du second degré et à l'enseignement technique agricole.

2.2.1.2. La nature des dépenses valorisées n'est pas homogène

Comme le souligne le rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur la « budgétisation intégrant l'égalité » (Mme Céline Calvez et Mme Sandrine Josso), le DPT opère parfois un mélange entre les actions et les dépenses dédiées à l'égalité et celles ayant un impact positif, direct ou parfois indirect sur l'égalité.

Par ailleurs, le DPT valorise des actions et des dépenses directement ciblées sur l'égalité, mais également des dépenses liées à des dispositifs visant des problématiques spécifiques aux femmes, mais dont l'impact en termes d'égalité à proprement parler peut-être discuté. Ainsi, dans le champ de la santé, sont valorisées au titre du programme 204 (prévention, sécurité sanitaire et offre de soins) toutes les dépenses de l'Etat afférentes à des problématiques en lien avec la santé des femmes (dépistage des cancers féminins, risque cardiovasculaire et risque de syndrome coronarien aigu), le DPT indiquant : « *Ces actions ne sont pas de nature, dans leur grande majorité, à contribuer à une plus grande égalité entre les femmes et les hommes. Toutefois, le renforcement des actions de santé concernant spécifiquement les femmes contribue à améliorer leur espérance de vie en bonne santé qui est relativement peu favorable dans notre pays* »[8].

2.2.1.3. La hausse sensible des crédits valorisés notamment entre 2022 et 2024 correspond dans une très large mesure à un élargissement du périmètre des programmes valorisés en particulier dans le champ de l'emploi

La hausse de plus de 1 Md€ des crédits de paiement valorisés entre le DPT annexé au PLF 2022 (1,31Mds€) et dans le DPT annexé au PLF 2023 (2,37 Mds€) s'explique pour près de 850 M€ par des crédits valorisés pour la première fois au titre du programme 102 (accès et retour à l'emploi).

De même, l'augmentation des crédits valorisés entre le DPT annexé au PLF 2023 (2,37 Mds€) et le DPT annexé au PLF 2024 (5,28 Mds€) s'explique en quasi-totalité par la valorisation des crédits au titre du programme 103 (accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi) à hauteur de 2,4 Mds€, contre 13,3 M€ en 2023, sans que les causes de cette nouvelle valorisation soient clairement explicitées (*cf. infra*).

A contrario, le premier DPT « égalité » annexé au PLF 2010 valorisait des crédits consacrés à l'égalité à hauteur de 3,72 Mds€, dont 3,23 Mds au titre du P150 (formations supérieures et recherche universitaire). Le DPT « égalité » annexé au PLF 2010 valorisait quant à lui des crédits à hauteur de 6,68 Mds€, dont 6,649 Mds€ au titre du P150. Les crédits au titre du P150 étaient valorisés au regard du pourcentage des enseignantes dans le total des enseignants et du pourcentage des étudiantes dans le total des étudiants. A compter du DPT annexé au PLF 2012, ces crédits du P150 n'ont plus été intégrés et les crédits valorisés au titre du DPT dans son ensemble ont été ramenés à 152 M€.

Si le DPT mentionne bien ces effets de périmètre, le nombre de programmes valorisés ayant augmenté régulièrement au fil des éditions du document, sa présentation ne permet pas d'apprécier simplement d'une année sur l'autre la part de l'évolution des crédits valorisés qui en résulte, et celle qui résulte d'une réelle augmentation de l'effort budgétaire consacré à l'égalité entre les femmes et les hommes.

[8] On peut noter à cet égard que le DPT ne reprend pas les indicateurs sexués du PAP de la mission Santé, relatifs à l'espérance de vie en bonne santé.

2.2.2. Les méthodes de valorisation des dépenses sont insuffisamment explicitées et hétérogènes selon les programmes budgétaires

D'une part, les montants et la nature des crédits retracés par de nombreux programmes sont insuffisamment explicités.

Ainsi, parmi les 15 programmes qui contribuent pour plus de 50 M€ (CP) au DPT, seuls 7[9] présentent des justifications claires et cohérentes avec les principes posés par la circulaire. Le programme 177 (hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables) valorise ainsi par exemple 141M€ correspondant au financement des places d'hébergement dédiées aux femmes victimes de violences conjugales, reconstitué à partir du coût moyen de ces places[10]. Les programmes 140 et 141 (enseignement scolaire public du 1er et du 2nd degré) valorisent les crédits correspondant à la rémunération des enseignants pour l'enseignement moral et civique et les compétences transversales enseignées, le pilotage académique de la politique d'égalité, et la formation des personnels à ces enjeux[11].

Pour les 8 autres programmes[12]qui représentent plus des trois quarts des crédits valorisés, la justification des dépenses valorisées apparaît insuffisante. Même si ces programmes présentent souvent de manière riche et détaillée les actions menées en faveur de l'égalité (notamment les programmes relatifs à la police et à la gendarmerie nationale, le programme relatif à la politique de la ville, ou encore le programme relatif à la fonction publique), le DPT ne présente pas les « sous-jacents » des montants valorisés, mais les présente uniquement de manière agrégée sur des montants parfois très significatifs.

D'autre part, certaines méthodes de valorisation des dépenses sont contestables ou sujettes à caution et souffrent d'une forte hétérogénéité.

Certains dispositifs d'intervention sont valorisés en utilisant la quote-part des femmes au sein des dispositifs financés. Il s'agit en particulier de tous les dispositifs valorisés au sein des programmes 102 (accès et retour à l'emploi) et 103 (accompagnement des mutations économiques et du développement de l'emploi) (*cf.* tableau 1 et tableau 2).

---

[9] Il s'agit des programmes 137 (égalité entre les femmes et les hommes) à hauteur de 76M€, 177 (hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables) à hauteur de 142 M€, 131 (création) à hauteur de 519 M€, 140 (enseignement scolaire public du premier degré) à hauteur de 116 M€, 141 (enseignement scolaire public du second degré) à hauteur de 85M€, 209 (solidarité à l'égard des pays en développement) à hauteur de 266 M€ et 110 (aide économique et financière au développement) à hauteur de 253 M€.

[10] On peut citer également le programme 303 (immigration et asile) qui valorise 1,1M€ correspondant au coût des places des dispositifs d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés, spécialisés pour ls victimes de la traite des êtres humains et pour les femmes victimes de violences.

[11] On peut citer également le programme 143 (enseignement technique et agricole) qui valorise 7,4M€ correspondant à la rémunération des professeurs d'enseignement moral et civique (à hauteur de 50% des heures d'enseignement), ceux d'éducation à la santé et à la sexualité (à hauteur d'un tiers) et ceux d'éducation socio-culturelle (à hauteur de 10%), au financement du réseau « insertion égalité » et à un certain nombre d'actions nationales.

[12] Il s'agit des programmes 176 (police nationale) à hauteur de 235M€, 152 (gendarmerie nationale) à hauteur de 80M€, 157 (handicap et dépendance) à hauteur de 500M€, 148 (fonction publique) à hauteur de 72M€, 212 (soutien de la politique de la défense) à hauteur de 73M€, 147 (politique de la ville) à hauteur de 145M€, 102 (accès et retour à l'emploi) à hauteur de 676M€, 103 (accompagnement des mutations économiques et du développement de l'emploi) à hauteur de 2,43 Mds€.

Tableau 1 : Montants valorisés au titre du programme 102 rattachés à l'axe « Agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale »

Mesure et action de rattachement	Montant (PLF 2024)	Justification de la valorisation
Contrats aidés marchand	27 771 554 €	*Prorata* de la part de femmes parmi les bénéficiaires
Contrats aidés non marchand	220 220 639 €	*Prorata* de la part de femmes parmi les bénéficiaires
Allocation PACEA missions locales	47 300 000 €	*Prorata* de la part de femmes parmi les bénéficiaires
Contrat d'engagement jeune	368 495 107 €	*Prorata* de la part de femmes parmi les bénéficiaires

Source : DGEFP.

Tableau 2 : Montants valorisés au titre du programme 103 rattachés à l'axe « Agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale »

Mesure et action de rattachement	Montant (PLF 2024)	Justification de la valorisation
Aides à l'apprentissage	2 178 083 275 €	*Prorata* de la part de femmes parmi les bénéficiaires
Aides aux contrats de professionnalisation	160 129 939 €	*Prorata* de la part de femmes parmi les bénéficiaires
Activité partielle	85 835 421 €	*Prorata* de la part de femmes parmi les bénéficiaires
Projet initiative jeune (PIJ création)	2 465 000 €	Non identifiée
Fonds de cohésion sociale	10 080 000 €	*Prorata* de la part de femmes parmi les bénéficiaires

Source : DGEFP.

Cela conduit à une très nette survalorisation (à hauteur de 676 M€ pour le P102 et de 2,4 Mds€ pour le P103), alors même qu'aucune dépense n'est réellement ciblée sur la promotion de l'égalité. Aussi, ces valorisations conséquentes, à hauteur de 3,36 milliards d'euros au total sont injustifiées (soit 58 % du montant de l'effort affiché dans le DPT pour 2024), et doivent être soustraites au montant total valorisé.

La méthode de valorisation de certaines subventions n'est pas uniforme. Le programme 131 (création) du ministère de la culture valorise de son côté au titre de l'axe 3 du DPT (promouvoir l'égalité professionnelle et l'autonomisation économique des femmes) l'ensemble des crédits d'intervention contractualisés au motif qu'est insérée dans la convention de subvention une obligation de mise en place d'une politique de lutte contre les violences et harcèlements sexistes et sexuels (VHSS). Le DPT indique ainsi : « *Il n'est pas possible d'isoler précisément les crédits concourant à la politique transversale. Toutefois, l'insertion dans les conventions pluriannuelles d'objectifs d'une obligation de mettre en place une politique de lutte contre les VHSS conditionne l'accès aux aides financières pour les labels et les réseaux. La lutte contre les VHSS n'est qu'un volet d'une politique égalité, mais elle est néanmoins très significative. Ainsi, on peut considérer que les subventions accordées dans ce cadre (crédits d'intervention en fonctionnement) contribuent fortement à la promotion d'une politique d'égalité*. Si l'intérêt de l'inclusion de ces clauses ne fait aucun doute, la valorisation des crédits qui en résulte paraît très large, à hauteur de 519 M€, qui représentent plus de 77 % des dépenses valorisées au titre de l'axe 3 (et d'autant que la lutte contre les VHSS relève plutôt de l'axe 1 consacré à la lutte contre ces violences).

En outre, ce type d'approche concernant le traitement des subventions n'apparaît pas partagé en interministériel. A titre d'exemple, alors que l'agrément en qualité d'association de jeunesse et d'éducation populaire est notamment subordonnée à l'existence et au respect de dispositions statutaires permettant l'égal accès des hommes et des femmes aux instances dirigeantes, aucune valorisation financière des subventions accordées dans ce cadre n'est effectuée sur le programme 163 (jeunesse et vie associative).

Au-delà, l'action des opérateurs de l'Etat en matière d'égalité est souvent décrite de manière riche. Dans le cadre de l'axe 6, une annexe présente en particulier les contrats d'objectifs et de moyens de l'ensemble des opérateurs du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, en mettant en exergue les objectifs assignés à chacun en matière d'égalité et, le cas échéant, les indicateurs associés. On peut également citer la référence aux actions menées par l'ANACT dans le cadre de l'axe 3, ou à celles menées par Pôle emploi dans le cadre de l'axe 5. Ces actions ne sont cependant quasiment jamais valorisées sur le plan budgétaire, alors même que la circulaire évoquée en première partie précise que « *la même méthode [de valorisation des crédits] s'applique également pour les opérateurs, et doit figurer comme objectif de leurs conventions d'objectifs et de moyens* ».

A noter, la valorisation des crédits consacrés à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la gestion des ressources humaines des différents ministères est souvent bien présentée et valorisée, même si l'action de certains ministères n'y est pas présentée, et même si les présentations sont parfois rattachées à un autre axe que l'axe 3 portant sur la promotion de l'égalité professionnelle.

Enfin, certains programmes valorisent un montant de crédits justifié de manière claire mais limité, correspondant généralement au financement d'une action spécifique. On peut ainsi s'interroger sur le fait que le programme 172 (recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires, doté de 7,8 Mds€) ne valorise que 230 000 euros, correspondant notamment à la valorisation, à hauteur de 175 000 euros, de la mise en œuvre du plan d'action égalité du CNRS. De même, le programme 185 (diplomatie culturelle et d'influence) ne valorise financièrement qu'une action à hauteur de 45 000 euros, et le programme 182 (protection judiciaire de la jeunesse) qu'une action à hauteur de 330 000 euros, alors même que la présentation des programmes concernés met en avant un champ d'action beaucoup plus vaste. De son côté, le programme 162 consacré aux interventions territoriales de l'Etat, ne valorise que 300 000 euros au titre du contrat de convergence et de transformation de la Guyane.

Le DPT se caractérise ainsi par une forte hétérogénéité d'approche, manifestement souvent liée à des difficultés méthodologiques, conduisant parfois à une valorisation trop large, et parfois trop limitée. Au global, le montant total valorisé au sein du DPT est nettement surestimé, en raison de l'inclusion de crédits de plus de 3 milliards d'euros (soit 57 % de l'effort valorisé) dans le champ emploi. La Cour des comptes, dans son rapport public thématique de septembre 2023 relatif à la politique d'égalité entre les femmes et les hommes menées par l'Etat, considère à cet égard que l'affichage des crédits figurant dans le DPT est « *éloigné de la réalité* ».

2.3. Le travail de recensement des dépenses concourant à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes pourrait s'appuyer sur une meilleure mesure de la performance de ces dépenses

Au-delà de ses 6 axes, le DPT s'organise autour de 24 objectifs. Or ces objectifs, souvent repris des PAP et dont l'intitulé est souvent général[13], gagneraient à être plus en lien avec la problématique de l'égalité entre les femmes et les hommes. La lecture du DPT s'accompagne ainsi souvent d'un sentiment de décalage entre les objectifs et les indicateurs (*cf. infra*) présentés de manière transversale au début de chaque axe, et les actions précisément décrites et valorisées dans la présentation des programmes qui leur font suite. Cette structuration ne contribue pas à la lisibilité du document.

Les mêmes constats s'attachent aux 28 indicateurs associés aux objectifs du DPT. Ces indicateurs sont, dans leur très grande majorité, directement repris des PAP et attachés aux objectifs ci-dessus correspondants, et ne visent donc le plus souvent pas la mesure de l'impact des dépenses valorisées, ciblant directement la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Il est par ailleurs fréquent que l'indicateur sexué ne soit qu'un sous-indicateur ou une ligne de l'indicateur et ne donne pas lieu à commentaire spécifique. Pour 7 d'entre eux, les indicateurs sont non sexués[14] et non directement liés à la problématique de l'égalité. L'association d'indicateurs aux 24 objectifs du DPT n'est enfin pas systématique : tel est le cas pour 4 des 24 objectifs associés aux 6 axes.

Ces limites tiennent à la forte dépendance du DPT aux objectifs et aux indicateurs des PAP, qui rend incertaine la mesure de la performance des dépenses spécifiquement ciblées sur l'égalité. De fait, le DPT souffre d'être, en termes d'analyse de la performance, un sous-produit des PAP ce qui conduit mécaniquement à une sous-exploitation des données sexuées pourtant disponibles.

Il est par exemple frappant de constater que le seul indicateur du DPT concernant la féminisation des emplois soit un indicateur de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) - au demeurant sans lien évident avec l'objectif associé (« *répondre aux besoins de qualification supérieure par la formation initiale et continue* ») - alors que d'autres programmes apportent de nombreuses informations sur le sujet.

---

[13] A titre d'exemple, les objectifs de l'axe 3 (promouvoir l'égalité professionnelle et l'autonomisation économique des femmes) sont les suivants : répondre aux besoins de qualification supérieure par la formation initiale et continue ; mieux assurer l'égalité professionnelle femmes hommes dans les initiatives territoriales ; dynamiser la négociation collective et améliorer les conditions du dialogue social.

[14] Les indicateurs qualifiés de « sexués » sont soit des indicateurs relatifs à des dispositifs ou des politiques destinées aux femmes (par exemple, l'amélioration du taux de dépistage organisé du cancer du sein), soit des indicateurs qui mesurent la part des femmes parmi les bénéficiaires ou le résultat mesuré, la part des interventions marquées « genre » ou l'écart de résultats selon le sexe, comme par exemple l'écart de réussite aux examens. Les indicateurs non sexués relevés par la mission dans le DPT sont par exemple :

- le taux de dépistage organisé du cancer colorectal pour les personnes de 50 à 74 ans sur l'axe 2 ;
- le pourcentage d'une classe d'âge obtenant un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale dans le cadre du programme 150 (formations supérieure et recherche universitaire) sur l'axe 3 ;
- le taux d'insertion professionnelle dans le cadre du programme 143 (enseignement technique agricole) sur l'axe 4 ;
- le taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) et le taux de sortie vers l'emploi ou l'alternance des jeunes ayant bénéficié d'un parcours d'accompagnement dans le cadre du programme 102 (accès et retour à l'emploi) sur l'axe 5.

On peut à cet égard, et à l'inverse, s'étonner qu'un certain nombre d'indicateurs sexués des PAP n'aient pas été repris dans le DPT, notamment dans des cas où le lien avec les actions décrites est le plus net ; il en va ainsi par exemple de l'indicateur du taux de féminisation dans les primo-nominations figurant dans le PAP du programme 354 relatif à l'administration territoriale de l'Etat ; aux deux indicateurs sexués du PAP du programme 219 relatif au sport ; aux trois indicateurs sexués du programme 352 relatif à l'innovation et à la transformation numérique ; et notamment de l'indicateur du programme 111 relatif à l'amélioration de la qualité de l'emploi qui mesure la part des entreprises qui déclarent l'index égalité femmes hommes, et celle des entreprises qui dépassent la note de 75 à cet index.

Dans cette perspective, la circulaire du 21 juin 2023 du ministre délégué aux comptes publics intègre un objectif de simplification des DPT, tout en renforçant leur pertinence, notamment en identifiant et supprimant les informations peu pertinentes ou redondantes avec les projets annuels de performance ou les autres documents publics, en recentrant les DPT sur les informations nouvelles ou complémentaires, et en révisant la partie performance pour la recentrer sur les objectifs et les indicateurs les plus pertinents.

3. Une fiabilisation du recensement des dépenses concourant à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes est nécessaire pour en faire un outil de pilotage utile dans le cadre de la démarche de budgétisation intégrant l'égalité

La mission considère que l'objectif du DPT reste important, à savoir l'identification des dispositifs dédiés à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, afin de dresser un panorama des leviers disponibles, d'en mesurer l'évolution dans le temps, et d'en apprécier le ciblage au regard des différentes priorités de la politique interministérielle. Ce travail n'apparaît en revanche utile qu'en présence de deux prérequis actuellement absents :

- une clarification des conventions de définition et de valorisation des dépenses concourant à l'égalité entre les femmes et les hommes, qui est essentiel pour permettre une comparaison de l'évolution des résultats du recensement ;
- une présentation synthétique, sur le plan qualitatif et quantitatif.

La future démarche BIE proposée par la mission comprendrait plusieurs volets, dont le recensement des crédits contribuant directement à l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes. Les résultats du travail de recensement seraient restitués dans la deuxième partie du futur « rapport sur l'impact du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes ». Aussi, le DPT ne conserverait pas d'existence propre.

3.1. Le périmètre du recensement doit être revu

Premièrement, ceci implique à court terme de retirer du périmètre du document :

- d'une part, les dispositifs d'intervention ne visant pas directement l'égalité entre les femmes et les hommes (notamment les dispositifs d'intervention en matière d'emploi portés par les programmes 102 et 103). Retirer la valorisation de ces deux programmes conduit à minorer de 3,36 milliards d'euros le montant de l'effort total valorisé dans le document (soit -58 %) ;

- d'autre part, les dispositifs visant plus à répondre à des problématiques spécifiques aux femmes, qu'à favoriser l'égalité, notamment dans le champ de la santé publique (tels que les actions ciblées par exemple sur le dépistage du cancer du sein). Dans certains cas, en revanche, les dispositifs spécifiques aux femmes peuvent viser à résoudre une inégalité de prise en charge, plaçant ces dernières dans une situation défavorable par rapport aux hommes. Aussi, certains dispositifs visant à répondre à des problématiques spécifiques aux femmes, notamment dans le champ de la santé, pourraient également y être légitimement maintenus ou intégrés, dès lors qu'ils visent à répondre à une situation de retard manifeste dans la prise en charge d'une problématique (telle que la prise en charge de l'endométriose ou de la précarité menstruelle) ou qu'ils s'attachent un droit fondamental spécifique aux femmes (par exemple relativement à l'interruption volontaire de grossesse).

Deuxièmement, ceci implique de poursuivre l'effort de recensement et de valorisation des dispositifs mis en œuvre dans un cadre interministériel (*cf. supra*, section 2.2.1.1) et ciblant directement l'égalité.

A cet égard, la mission considère que, par exception au principe général selon lequel les dispositifs de « droit commun » ne visant pas directement l'égalité n'ont pas vocation à être valorisés, certains dispositifs impactant *de facto* pour l'essentiel des femmes ou constituant des leviers déterminants pour résoudre des inégalités majeures les concernant, notamment en termes de ressources ou d'activité, pourraient légitimement trouver leur place dans le recensement de l'effort budgétaire. Il s'agit :

- des dispositifs visant à accroître les solutions de garde d'enfant, au regard de l'enjeu majeur qu'ils représentent pour permettre aux femmes d'augmenter leur taux d'activité ;
- des dispositifs dédiés aux familles monoparentales, par exemple sous forme de bonification d'une aide ou d'une prestation[15], au regard de la part actuellement très majoritaire des femmes à la tête de ces familles et de la situation très particulière de ces femmes, notamment en termes de ressources[16].

Troisièmement, le recensement des crédits concourant spécifiquement à l'égalité entre les femmes et les hommes pourrait être complété par une présentation de la contribution des différentes branches de la Sécurité sociale au regard des leviers dont elles disposent. Il est à noter qu'à date un tel recensement n'existe pas. Des questions complexes se poseront pour certaines branches, par exemple s'agissant du traitement de la pension de réversion financée par la branche retraite. En statique, la pension de réversion participe de la réduction des inégalités de revenus entre les femmes et les hommes retraités. En revanche, en dynamique, elle peut être considérée comme un facteur de dépendance financière des femmes incitées à ne pas se séparer de leur mari en vertu des règles du dispositif. Ce type de réserve doit être formulé dans le document, de manière claire, afin d'assurer la transparence sur les hypothèses méthodologiques choisies ainsi que sur leurs éventuelles fragilités.

Au vu de la complexité et la nouveauté de cet exercice, il est plus réaliste que le recensement dans le sphère de la Sécurité sociale soit effectif à partir du PLF 2026. Au regard des différences de nomenclature avec le budget de l'Etat, cette contribution ne pourrait toutefois se faire que sur la base de l'identification des crédits consacrés à ces dispositifs en année N-1. Il s'agirait de ce fait de conserver deux montants totaux distincts présentant l'effort de l'Etat d'une part et de la Sécurité sociale d'autre part en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes.

---

[15] Par exemple, concernant la prime d'activité ou les aides au logement.

[16] Les femmes représentent plus de 8 parents sur 10 à la tête d'une famille monoparentale, et plus d'une femme sur trois (36%) à la tête d'une famille monoparentale vit en dessous du seuil de pauvreté (contre 15% pour la population dans son ensemble et 22% pour les pères de famille monoparentale). Source : Insee, « Femmes et hommes, l'égalité en question », édition 2022.

Les ajustements au périmètre du DPT actuel tel que proposés par la mission sont résumés dans le tableau ci-dessous (*cf.* tableau 3).

Tableau 3 : Ajustements proposés au périmètre existant de recensement des crédits et dépenses

Proposition	Dépenses
Soustraction du périmètre actuel	▪ dispositifs visant plus à répondre à des problématiques spécifiques aux femmes qu'à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes (par exemple, les campagnes de dépistages des cancers du sein) ; ▪ dispositifs bénéficiant indirectement aux femmes, et actuellement valorisés au prorata de leur représentation parmi les bénéficiaires (programme 102 et 103).
Elargissement du périmètre actuel	▪ dispositifs visant plus à répondre à des problématiques spécifiques aux femmes mais aussi à promouvoir l'égalité. Il s'agit, par exemple, dans le champ de la santé, des mesures visant à combler un retard de prise en charge ou de couverture plaçant les femmes dans une situation défavorable par exemple aux hommes (par exemple, les mesures de lutte contre la précarité menstruelle) ; ▪ par dérogation, certains dispositifs impactant de facto pour l'essentiel des femmes ou constituant des leviers déterminants pour résoudre des inégalités majeures les concernant. Il peut notamment s'agir de dispositifs visant à accroître les solutions de garde d'enfant ou de dispositifs dédiés aux familles monoparentales, par exemple sous forme de bonification d'une aide ou d'une prestation ; ▪ à partir du PLF 2026, dépenses (en exécution) de la Sécurité sociale contribuant directement à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes

Source : Mission.

3.2. La méthode de valorisation doit être clarifiée et homogénéisée

Outre le rappel de l'interdiction de valorisation des dépenses au *prorata* de la part des femmes en bénéficiant, la mission recommande que les bonnes pratiques de valorisation recensées sur de nombreux programmes soient mises en avant et partagées, à titre illustratif, dans un document méthodologique.

Ce document aurait également vocation à homogénéiser les méthodes de valorisation de certains dispositifs, notamment :

- concernant les actions et les dépenses visant à promouvoir l'égalité professionnelle dans la gestion des ressources humaines des différents ministères, la mission recommande que celles-ci soient renseignées de manière systématique par l'ensemble des ministères, y compris ceux ne valorisant pas d'action dédiée, selon une méthodologie partagée issue des bonnes pratiques constatées dans le DPT actuel. Ces actions et ces dépenses devraient par ailleurs toutes être rattachées à l'actuel axe 3 relatif à l'égalité professionnelle, afin de consolider la vision interministérielle de l'action menée ;
- les subventions versées dans le cadre de différents programmes, et intégrant des clauses d'égaconditionnalité. La mission considère que l'intégration de telles clauses ne justifie pas que la subvention dans son ensemble soit valorisée. Dans le cadre de la démarche de BIE proposée par la mission, l'ensemble de ce champ aurait vocation à être présenté de façon transverse dans la deuxième partie du futur rapport, afin de contribuer à forger une doctrine interministérielle en la matière (*cf.* annexe VIII) Les montants financiers correspondants pourraient toutefois utilement être mentionnés à titre d'information pour contribuer à caractériser l'effet de levier correspondant ;
- concernant les subventions pour charges de service public versées à des opérateurs, la mission recommande de ne pas opérer de valorisation financière, mais, à l'instar de l'axe 6 du DPT actuel, que soient systématiquement présentés les opérateurs dont les conventions d'objectifs et de moyens prévoient des objectifs en la matière et, le cas échéant, les indicateurs associés, l'action des opérateurs dans leur ensemble, notamment dès lors qu'ils sont en contact avec le public, ayant vocation à être progressivement analysés dans le cadre plus large de la budgétisation intégrant l'égalité.

3.3. Le pilotage de la performance des dépenses concourant à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes doit être intégré aux projets et rapports annuels de performance

Comme indiqué *supra*, la définition des objectifs et des indicateurs actuels du DPT, directement issus des PAP, présente d'importantes limites en raison de leur faible lien avec les actions et dépenses spécifiques valorisées.

La mission recommande ainsi de concentrer l'effort sur l'enrichissement des indicateurs des PAP et des rapports annuels de performance (RAP), en s'appuyant sur les éclairages de l'analyse de l'impact sexué des dépenses de l'Etat et de la Sécurité sociale, qui figurera dans la seconde partie du futur rapport. Ces indicateurs ont l'avantage d'être assortis de cibles, et donc de contribuer au pilotage de la réduction des inégalités.

3.4. Sous ces réserves, les résultats de la démarche de recensement pourraient s'intégrer dans la deuxième partie du futur rapport sur l'impact du budget de l'Etat de la Sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes

La mission recommande de présenter les résultats qualitatifs et quantitatifs de ce recensement dans la deuxième partie du « *rapport sur l'impact du budget sur l'égalité entre les femmes et les hommes* ». **La mission note que ce volet n'a de pertinence que s'il s'appuie sur des conventions suffisamment robustes pour permettre de piloter l'effort budgétaire consacré à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes.**

ANNEXE IV

Intégration des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes dans la démarche de performance budgétaire

SOMMAIRE

1. CONCERNANT LE BUDGET DE L'ETAT, LE NOMBRE D'INDICATEURS SEXUÉS A PROGRESSÉ AU SEIN DES PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCE (PAP) DEPUIS 2019 AVEC PARFOIS UN MANQUE DE LISIBILITÉ ET DE COHÉRENCE.....1

1.1. Un effort d'augmentation du nombre d'indicateurs sexués dans les PAP est engagé depuis 2019 afin de mieux mesurer l'impact des mesures sur la situation respective des femmes et des hommes.....1

1.2. Les indicateurs sexués des PAP présentent cependant encore des limites et manquent parfois de cohérence d'ensemble.....3

2. CONCERNANT LA SÉCURITÉ SOCIALE, LE PILOTAGE SEXUÉ DE LA PERFORMANCE EST ÉGALEMENT LIMITÉ ET SURTOUT INÉGAL SELON LES BRANCHES 4

1. Concernant le budget de l'Etat, le nombre d'indicateurs sexués a progressé au sein des projets annuels de performance (PAP) depuis 2019 avec parfois un manque de lisibilité et de cohérence

1.1. Un effort d'augmentation du nombre d'indicateurs sexués dans les PAP est engagé depuis 2019 afin de mieux mesurer l'impact des mesures sur la situation respective des femmes et des hommes

Le cadre de mesure de la performance des PAP est fixé par une circulaire du ministère du budget, qui intègre depuis 2019 l'objectif de déploiement d'indicateurs intégrant l'égalité entre les femmes et les hommes.

L'élaboration des volets « performance » des projets annuels de performance (PAP) du projet de loi de finances (PLF) est encadrée chaque année par une circulaire du ministère du budget, notamment en vue du déroulement des conférences de performance[1]. Cette circulaire fixe les priorités en termes d'amélioration des indicateurs de mesure de la performance figurant dans les PAP.

Depuis la circulaire du 18 avril 2019 relative à la préparation des volets « performance » des PAP du PLF 2020 et à l'élaboration des documents de politique transversale, et en lien alors avec le déploiement de l'expérimentation sur le budget intégrant l'égalité, l'objectif de déploiement d'indicateurs sexués permettant d'éclairer l'impact sur l'égalité femmes-hommes du dispositif concerné est intégré chaque année à cette circulaire.

La dernière circulaire en date du 13 mars 2024 relative à la préparation des volets « performance » des PAP du PLF 2025 prévoit ainsi, dans la continuité des circulaires précédentes, le déploiement d'indicateurs intégrant l'égalité femmes-hommes dans ses objectifs prioritaires, en demandant à l'ensemble des ministères « *de continuer à prendre en compte, dans la définition ou la revue des indicateurs, le besoin de disposer d'indicateurs de performance genrés, lorsque cela est pertinent au regard de la politique publique évaluée* »[2].

Le nombre des indicateurs sexués a depuis lors augmenté, même si, après retraitement de la liste par la mission, l'ampleur de cette augmentation doit être relativisée.

[1] Promulguée le 1er août 2001 et mise en œuvre pour le projet de loi de finances 2006, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a réformé en profondeur la construction et le suivi du budget de l'État. La LOLF propose un budget présenté par politiques publiques (sécurité, culture, éducation, justice, etc.) appelées « missions », et non plus exclusivement par nature de dépenses (personnel, fonctionnement, investissement, intervention, etc.). Ces missions sont elles-mêmes déclinées en programmes. La LOLF propose en outre un budget axé sur la performance, c'est-à-dire précisant pour chaque politique publique des objectifs associés à des résultats attendus. Pour chaque programme sont ainsi déclinés une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance quantifiés. Ces éléments figurent dans les projets annuels de performances (PAP) annexés au projet de loi de finances. Sous l'autorité de son ministre, le responsable du programme (RPROG) s'engage sur cette base. Il rend compte au Parlement de la gestion effectuée et des résultats obtenus lors de l'examen de la loi de règlement, dans le rapport annuel de performances (RAP) du programme.

[2] A noter, la circulaire de 2020 relative à la préparation du PLF 2021 indique qu'une attention particulière sera portée aux missions « sport, jeunesse et vie associative », « enseignement scolaire », « travail emploi » et « santé ».

Selon les données transmises par la direction du budget, le nombre d'indicateurs sexués dans les PAP est passé de 44 en 2021, à 117 en 2024 (soit 6,15 % de l'ensemble des indicateurs)[3], traduisant un effort pour mieux intégrer l'impact des programmes sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans la mesure de la performance. Cette augmentation s'est inscrite dans un contexte marqué par la volonté de réduire, en parallèle, le nombre total d'indicateurs pour resserrer le dispositif de pilotage par la performance.

La mission a toutefois procédé à un retraitement de la liste des 117 indicateurs transmis par la direction, visant pour l'essentiel à retirer les indicateurs « en miroir », conduisant à compter deux fois la même analyse, d'un côté pour les femmes, et de l'autre pour les hommes, ou alors à compter quatre fois le même indicateur avec 0, 1, 2 ou 3 enfants ou plus. Ce retraitement conduit la mission à estimer le nombre d'indicateurs sexués à 82, et non 117[4].

Ces indicateurs sexués se rattachent globalement aux missions et aux programmes budgétaires intégrant les enjeux les plus significatifs en termes d'égalité entre les femmes et les hommes.

Comme le montre le tableau ci-dessous, (*cf.* tableau 1) les indicateurs sexués se retrouvent principalement dans les programmes des missions de l'enseignement scolaire, de la solidarité, de l'insertion et de l'égalité des chances, du travail et de l'emploi, des sécurités, de la santé, de la recherche et de l'enseignement supérieur de l'État, et de l'action extérieure de l'État. Cette répartition est cohérente avec les axes du plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes et du document de politique transversale (DPT) relatif à la politique d'égalité entre les femmes et les hommes.

Tableau 1 : Répartition des indicateurs sexués des PAP selon la mission budgétaire

Mission budgétaire	Indicateurs transmis par la direction du budget	Indicateurs retraités par la mission
Action extérieure de l'État	4	4
Administration générale et territoriale de l'État	1	1
Aide publique au développement	2	2
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2	1
Avances à l'audiovisuel public	6	6
Cohésion des territoires	12	3
Contrôle et exploitation aériens	1	1
Culture	3	3
Enseignement scolaire	28	20
Justice	2	1
Outre-mer	2	2
Participations financières de l'État	1	1
Recherche et enseignement supérieur	6	4
Santé	8	4
Sécurités	8	4
Solidarité, insertion et égalité des chances	11	11
Sport, jeunesse et vie associative	2	2
Transformation et fonction publiques	5	3
Travail et emploi	13	9
Total général	**117**	**82**

Source : Mission.

[3] A titre de comparaison, selon les données transmises par la direction du budget, le nombre d'indicateurs permettant de mesurer l'impact environnemental des actions, au regard des critères du « budget vert », est passé de 50 en 2021 à 128 en 2024.

[4] La mission a conservé dans le décompte les indicateurs présentés « pour information ». Le retrait de ces indicateurs conduirait à un total de 75 indicateurs sexués.

1.2. Les indicateurs sexués des PAP présentent cependant encore des limites et manquent parfois de cohérence d'ensemble

Les indicateurs sexués des PAP sont le plus souvent cohérents avec les objectifs poursuivis en matière d'égalité femmes-hommes. C'est le cas au sein de la mission « enseignement scolaire », au regard des indicateurs sexués de taux de réussite et de mixité des filières des programmes 139 (enseignement privé du premier et du second degré), 141 (enseignement scolaire public du second degré), et 143 (enseignement technique agricole). On peut citer également les indicateurs sexués des PAP relevant :

- de la mission « action extérieure de l'Etat » et de la mission « aide publique au développement », qui reflètent bien les enjeux liés à la promotion des droits des femmes à l'international (en lien avec l'axe 6 du DPT) ;
- du programme 304 (inclusion sociale et insertion des personnes) de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances », dont les indicateurs relatifs à la prime d'activité, et leurs justifications, mettent bien en évidence l'enjeu de l'accès des femmes à ce dispositif, notamment dans le cadre des familles monoparentales[5].

Ce n'est toutefois pas toujours le cas, telle qu'en témoigne par exemple l'absence d'indicateur sexué pour le programme 140 relatif à l'enseignement scolaire public du premier degré.

Par ailleurs, les indicateurs associés aux PAP manquent parfois de lisibilité au regard des objectifs poursuivis en matière d'égalité, et ne sont pas toujours suffisamment mis en perspective, au regard d'enjeux liés par exemple à une sous-représentation des femmes dans le dispositif (au regard de leur part dans la population cible), ou à un écart entre la performance mesurée du dispositif pour les femmes et pour les hommes.

Ainsi, concernant la mission « travail et emploi », les critères de choix des indicateurs sexués, pourtant assez nombreux, ne sont pas toujours évidents, et ceux-ci ne sont pas toujours mis en perspective au regard d'éléments de diagnostic et d'objectifs particuliers en matière d'égalité. Ainsi, au sein du programme 102 (accès et retour à l'emploi) sont déclinés de manière sexuée le taux de retour à l'emploi, le taux d'accès à l'emploi six mois après la sortie d'une formation, et le taux d'insertion à l'issue d'un contrat aidé, mais pas le taux d'insertion dans l'emploi à l'issue d'un parcours en structure d'insertion par l'activité économique (SIAE), ou le taux d'insertion à l'issue d'un contrat d'engagement jeune (CEJ), sans que la justification de ces choix n'apparaisse. Pour le programme 103 (accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi), sont déclinés de manière sexuée les taux d'insertion dans l'emploi à l'issue d'un contrat d'apprentissage et d'un contrat de professionnalisation mais, là aussi, ces indicateurs ne sont pas mis en perspective au regard d'enjeux particuliers en matière d'égalité, et le nombre de femmes et d'hommes dans chacun de ces dispositifs n'est pas précisé.

---

[5] Ces indicateurs (avec leurs sous-indicateurs) sont les suivants :

- Indicateur 2.1 : part des foyers allocataires du RSA en reprise d'activité qui accèdent à la prime d'activité (PA) et se maintiennent dans l'emploi :
  - part des couples au RSA sans emploi dont au moins un des membres accédant à la PA est une femme ;
  - part des familles monoparentales au RSA sans emploi qui reprennent une activité et accèdent à la PA.
- Indicateur 2.2 : part des foyers bénéficiaires de la PA bénéficiant d'un montant de prime bonifié :
  - part des couples bénéficiaires de la PA dont les deux membres ouvrent droit à la bonification ;
  - part des femmes bénéficiaires de la PA qui ouvrent droit à une bonification.

On peut également noter une forte disparité de « maille » entre les indicateurs sexués des différents programmes. Ainsi, le programme 138 relatif à l'emploi en outre-mer présente le taux d'insertion sexué des bénéficiaires du service militaire adapté (SMA), et celui des bénéficiaires d'une mesure de formation professionnelle en mobilité, six mois après la sortie, alors que de telles informations ne sont pas toujours disponibles pour des dispositifs budgétairement plus conséquents (*cf. supra* concernant les SIAE ou le CEJ par exemple).

La mission relève également un manque de cohérence globale au regard de certains enjeux, notamment concernant l'appréciation de l'égalité professionnelle au sein de la fonction publique d'État, valorisée de manière très inégale par les différents ministères sur leurs programmes.

Ainsi, on trouve des indicateurs en matière d'égalité professionnelle, de nature variable et non harmonisée en fonction du programme[6], au titre du programme 148 (fonction publique, un indicateur), 354 (administration territoriale de l'État, un indicateur), 224 (soutien aux politiques du ministère de la culture, trois indicateurs), 310 (conduite et pilotage de la politique de la justice, un indicateur), 352 (innovation et transformation numérique, trois indicateurs) et 613 (soutien aux prestations de l'aviation civiles, un indicateur). Les autres programmes portant les ressources humaines des ministères ne contiennent aucun indicateur de ce type.

On peut également noter concernant l'index égalité professionnelle, la présence de deux indicateurs au titre du programme 111 (amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail) concernant les entreprises qui y sont assujetties, et de six indicateurs pour les programmes de la mission « avances à l'audiovisuel public » (faisant apparaître le résultat de l'index pour France Télévisions, Radio France, ARTE France, France Médias Monde, l'institut national de l'audiovisuel, et TV5 Monde), aucun autre indicateur n'étant prévu pour le pilotage de l'index dans le champ de l'État.

Enfin, la mission a constaté l'absence de cible pour certains indicateurs sexués. C'est le cas par exemple de l'indicateur de suivi du taux d'emploi des femmes au sein du programme 102 de la mission travail et emploi.

Aussi, sur le périmètre du budget de l'État, la mission recommande de poursuivre le travail d'amélioration (exhaustivité, présence de cibles, etc.) des indicateurs sexués des PAP en lien avec le déploiement de la démarche de BIE et de l'analyse sexuée des principaux dispositifs d'intervention dans les programmes prioritaires, en veillant à mieux contextualiser les résultats de ces indicateurs.

2. Concernant la Sécurité sociale, le pilotage sexué de la performance est également limité et surtout inégal selon les branches

Les documents budgétaires associés au projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) et au projet de loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale (PLACSS) appréhendent assez peu les enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes en tant que tels, à l'exception des branches retraites, famille et santé (de manière croissante sous l'angle de la santé des femmes).

[6] Par exemple, le taux de féminisation dans les primo-nominations, la part des femmes en fonction sur les emplois supérieurs, la part des femmes et des hommes ayant pris un temps partiel après une naissance ou une adoption.

Outre ceux contenus dans les études d'impact des articles du PLFSS (rubrique impact sur l'égalité hommes-femmes), les indicateurs sexués disponibles dans la documentation budgétaire du champ de la Sécurité sociale figurent essentiellement dans les rapports d'évaluation « *ex post* » des politiques de Sécurité sociale (REPSS)[7] annexés au projet de loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale (PLACSS). Les REPSS visent en effet à apprécier les résultats des politiques de Sécurité sociale au regard des objectifs qui leur sont assignés. Ils visent également à juger de l'adéquation des mesures des lois de financement au contexte économique, démographique, sanitaire et social, à l'aide d'indicateurs quantitatifs. Chaque rapport est ainsi composé d'indicateurs de cadrage (partie 1) et de résultats (partie 2). Une synthèse rappelle les différents objectifs, les principaux résultats obtenus et les actions mises en œuvre pour améliorer l'atteinte des objectifs.

Pour ce qui concerne les études d'impact, les indicateurs recensés restent très limités, même si des exemples existent, tels que :

- dans le cadre de la réforme des retraites (PLFRSS 2023), des analyses étaient détaillées par sexe. En effet, les trajectoires professionnelles étant qualitativement différentes entre hommes et femmes (périodes d'interruption de carrière plus longues pour les femmes, salaires moyens plus faibles, etc.), mais aussi les dispositifs (trimestres accordés au titre de la maternité, etc.), les effets de la réforme étaient différents en moyenne selon le sexe. Des indicateurs comme l'effet de la hausse de l'âge légal par sexe sur le ratio entre durée de vie à la retraite et durée de vie totale, de même que sur le niveau de pension à la liquidation étaient donc présentés ;
- d'autres mesures, par exemple du PLFSS 2023, détaillaient les effets induits selon le sexe : part de bénéficiaires potentiels par sexe des « heures de convivialité » pour les personnes âgées en perte d'autonomie maintenues à domicile, etc.

Pour ce qui concerne les REPSS, la situation est très différenciée en fonction des branches, seules la branche famille et la branche retraite intégrant des objectifs et indicateurs ciblés en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, et les branches se distinguant par un pilotage sexué inégal des droits et des dispositifs qu'elles gèrent (*cf.* annexe IX) :

- **le REPSS de la branche maladie** ne comporte pas d'objectif spécifiquement dédié aux femmes ou à l'égalité entre les femmes et les hommes. Il comporte cependant de nombreux indicateurs genrés, relatifs notamment à l'état de santé (indicateurs relatifs à l'espérance de vie, à la mortalité, à la prévalence de pathologies ou comportements tels que le diabète ou le tabagisme, au dépistage des cancers, à la vaccination contre différents virus, et à la contraception notamment). Il présente également la ventilation par sexe des bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire (C2S, instructive au regard des différences en matière d'emploi, de salaire et de pauvreté entre les femmes et les hommes). Mais ces indicateurs ne se rattachent pas à des objectifs clairement formulés en matière de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes ;

[7] Les Rapports d'évaluation des politiques de Sécurité sociale (REPSS) permettent d'apprécier les résultats des politiques de Sécurité sociale au regard des objectifs qui leur sont assignés. Ils sont annexés (Annexe 1) au projet de loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale (PLACSS) depuis 2022, et prennent la suite des programmes de qualité et d'efficience (PQE). Les REPSS visent également à juger de l'adéquation des mesures des lois de financement au contexte économique, démographique, sanitaire et social, à l'aide d'indicateurs quantitatifs. Chaque rapport est composé d'indicateurs de cadrage (partie 1) et de résultats (partie 2). Une synthèse rappelle les différents objectifs, les principaux résultats obtenus et les actions mises en œuvre pour améliorer l'atteinte des objectifs.

- **le REPSS de la branche accidents du travail – maladies professionnelles (AT-MP)** est plus en retrait en matière de pilotage sexué. Il mentionne dans ses données d'éclairage que la répartition des sinistres AT-MP entre hommes et femmes est différente selon les catégories de sinistres mais la donnée présentée reste très générale (nombre d'AT, de MP et d'accidents de trajet avec arrêt de travail, selon le sexe). Aucune donnée de sinistralité à maille plus fine (relative par exemple à la nature, la gravité, la fréquence ou la répartition sectorielle des sinistres) n'est présentée de manière sexuée[8]. Bien que le REPSS mentionne l'enjeu de « *dépasser le dogme d'une prévention universelle qui avait prévalu jusque-là, qui tout en restant le socle de l'approche de prévention doit idéalement être prolongée par des approches complémentaires adaptées aux publics au travail, à commencer par le sexe des travailleurs, par exemple en dotant les femmes au travail d'équipements de protection individuelle adaptés à leur morphologie propre* », les objectifs fixés à la branche, notamment dans le champ de la prévention, n'intègrent pas cet enjeu en tant que tel ;
- **le REPSS de la branche autonomie** présente également dans ses données d'éclairage des indicateurs généraux relatifs à la répartition sexuée des bénéficiaires de l'allocation pour l'autonomie (APA), de l'allocation adulte handicapé (AAH), de pension d'invalidité, ainsi que des aidants, et des travailleurs en situation de handicap. Mais il n'intègre pas non plus, ni dans ses objectifs, ni dans leur déclinaison, d'enjeu relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- **le REPSS de la branche famille** comporte des objectifs plus directement liés à l'égalité entre les femmes et les hommes, au regard des enjeux qui s'y attachent, notamment l'objectif de favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, de favoriser la hausse de l'emploi des femmes et de contribuer à la réduction des écarts salariaux entre les femmes et les hommes, mais également l'objectif d'aider les familles vulnérables, et notamment les familles monoparentales. Il contient des indicateurs d'éclairage parfois étayés concernant les femmes, notamment en matière de taux d'emploi et de taux d'activité, et en matière d'écarts salariaux entre les hommes et les femmes. Il analyse les gains financiers au retour à l'emploi, qui mesurent l'incidence de l'ensemble du système fiscal et social sur le niveau de vie, et par suite renseigne sur la problématique du second apporteur de ressources. Il présente des indicateurs relatifs à la ventilation hommes-femmes du recours à la PrePare. Les indicateurs relatifs au développement de l'offre de garde des jeunes enfants en accueil formel renseignent également sur la levée d'un frein déterminant pour le retour en emploi des femmes, voire celui relatif au coût et au reste à charge des différents modes de garde. Les indicateurs relatifs aux familles monoparentales peuvent également être mentionnés : ainsi celui relatif aux dispositifs d'intermédiation des pensions alimentaires comme l'ARIPA, qui bénéficie davantage aux femmes, ou celui relatif aux majorations pour familles monoparentales mises en place dans les prestations familiales ;

[8] Les seules autres informations sexuées du REPSS sont relatives aux bénéficiaires du compte personnel de prévention (C2P) les hommes représentant les trois quarts des personnes déclarées exposées aux facteurs de pénibilité.

- **le REPSS de la branche retraite,** qui comporte un objectif dédié à la réduction de l'écart de pensions entre les femmes et les hommes, est le plus riche en matière de données sexuées permettant d'apprécier l'impact différencié du système de retraites sur les femmes et sur les hommes. Les données d'éclairage du REPSS, y compris au niveau de la synthèse, sont sexuées dans la très grande majorité des cas, concernant l'ensemble des paramètres des retraites (effectifs, âge de départ, montant des pensions, durée de versement) mais également les différents dispositifs spécifiques (minimum vieillesse, retraites anticipées pour carrières longues, pensions de réversion, dispositifs compensatoires au titre des droits familiaux tels que les périodes assimilées, les majorations de durée d'assurance, l'assurance vieillesse des parents au foyer, les majorations de pension). L'objectif de réduction des écarts de pension entre femmes et hommes est finement documenté, et d'autres objectifs de la branche sont également éclairés par des données sexuées (notamment l'objectif d'accroître l'âge de départ en retraite, et celui d'augmenter le taux d'emploi des 55-64 ans).

Enfin, **le rapport de la commission des comptes de la Sécurité sociale** (CCSS) analyse chaque année des politiques publiques spécifiques, relevant des branches de la Sécurité sociale. Ces rapports intègrent parfois des indicateurs sexués, lorsque ces politiques ont des effets de bord significatifs sur l'égalité entre les femmes et les hommes, notamment dans le champ de la retraite. Par exemple, en 2022 et 2023, les « fiches éclairages » des rapports de la CCSS ont présenté des indicateurs sexués :

- en septembre 2023 sur les dispositifs de retraite visant à compenser la pénibilité : les femmes salariées acquièrent moins de points sur leur compte personnel de prévention (le nombre de critères de pénibilité étant restreint) et bénéficient donc moins du dispositif tandis que les femmes fonctionnaires sont nombreuses à bénéficier des départs pour catégorie active et super active ;
- en mai 2023 sur la prolongation de l'activité après la retraite : les femmes sont davantage concernées par ces dispositifs, remplissant moins les conditions d'accès aux retraites anticipées ;
- en juillet 2022 sur le recours à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et au minimum vieillesse.

La mission préconise d'améliorer le pilotage des inégalités entre les femmes et les hommes au sein de chaque branche de la Sécurité sociale. Il s'agirait ainsi de compléter les REPSS par des indicateurs de pilotage des inégalités entre les femmes et les hommes telles qu'identifiées par les notes d'analyse sexuée des branches produites annuellement dans le cadre de la démarche de BIE proposée par la mission. Le contenu et la méthode d'élaboration de ces notes sont détaillés en annexe IX.

ANNEXE V

Évaluation de l'impact des politiques publiques sur l'égalité entre les femmes et les hommes

SOMMAIRE

1. L'ÉVALUATION DE L'INCIDENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES EST AU CŒUR DE LA DÉMARCHE DE BUDGÉTISATION INTÉGRANT L'ÉGALITÉ 2

1.1. Des motifs d'équité mais aussi d'efficacité justifient l'évaluation de l'incidence des choix publics, notamment budgétaires, sur l'égalité entre les femmes et les hommes 2

1.2. La budgétisation intégrant l'égalité repose sur des démarches évaluatives ambitieuses dans plusieurs pays avancés sur les questions d'égalité entre les femmes et les hommes, comme la Suède et le Canada 4

2. DÉMARCHE INABOUTIE EN FRANCE, LE *CONTINUUM* DE L'ÉVALUATION INTÈGRE PEU ET MAL LES ENJEUX D'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES 6

2.1. Encore rares, les expérimentations ne voient pas leur impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes suffisamment évalué 7

2.1.1. Evaluer les résultats des expérimentations peut permettre d'identifier d'éventuels biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes avant d'envisager une généralisation 7

2.1.2. Les évaluations de récentes expérimentations dans le champ de l'emploi et de l'éducation montrent un défaut de prise en compte des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes 8

2.2. Les études d'impact, dont la qualité globale est perfectible, intègrent très inégalement les enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes en particulier lors des textes budgétaires 9

2.2.1. Introduite en 2012, l'obligation de produire une analyse d'impact spécifique au prisme de l'égalité entre les femmes et les hommes s'est accompagnée de la définition de guides méthodologiques 10

2.2.2. La qualité des études d'impact est perfectible y compris lorsqu'il s'agit de mesurer l'incidence de mesures sur l'égalité entre les femmes et les hommes 15

2.3. Les évaluations *in itinere* et *ex post* ne mesurent pas bien les impacts différenciés d'une mesure sur les hommes et les femmes 23

3. DES ÉVOLUTIONS DU CADRE DE L'ÉVALUATION DES CHOIX PUBLICS SONT NÉCESSAIRES POUR ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE DE LA BIE EN FRANCE 24

3.1. *Ex ante*, anticiper l'impact des nouvelles dispositions des lois financières sur l'égalité entre les femmes et les hommes passe par une approche renouvelée 24

3.1.1. Une approche priorisée des études d'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes apparaît nécessaire au vu de la pluralité des enjeux 24

3.1.2. Il est nécessaire de formaliser une nouvelle gouvernance interministérielle et une possibilité d'appui sous forme d'expertise pour les services métiers 25

3.1.3. Une grille d'analyse simplifiée de l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes des nouvelles mesures devrait être réaffirmée 26

3.1.4. Le contenu et la qualité des études d'impact mériteraient d'être suivis au sein du futur « rapport sur l'impact du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes » *27*

3.2. Le *continuum* de l'évaluation doit lui aussi mieux intégrer les enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes 27

Annexe V

La présente annexe a pour objet d'apprécier le niveau de prise en compte des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes dans les évaluations *ex ante*, *in itinere* et *ex post*, tant dans le cadre d'expérimentations, de réformes législatives que de mesures budgétaires.

Pour réaliser cette analyse, la mission s'est attachée à examiner :

- les études d'impact *ex ante* des articles du projet de loi de finances pour 2024, du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024, ainsi que d'un échantillon de projets de loi déposés à l'Assemblée nationale en 2023 ;
- des évaluations *ex post* d'un échantillon de réformes socio-économiques et de programmes d'intervention de grande ampleur mis en œuvre au cours des dernières années.

1. L'évaluation de l'incidence des politiques publiques sur l'égalité entre les femmes et les hommes est au cœur de la démarche de budgétisation intégrant l'égalité

L'évaluation des politiques publiques consiste, d'après le Conseil d'Etat *« à mesurer, observer et analyser les effets d'une politique publique, dès sa conception, pendant ou après sa mise en œuvre, pour produire des connaissances et permettre aux citoyens et aux acteurs publics de porter un jugement de valeur sur cette politique, avant de décider de façon éclairée »*[1]. Elle a pour objet « *de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés* »[2].

L'évaluation d'impact *ex ante, in itinere* et *ex post* des politiques publiques permet ainsi :

- **de comparer les effets de la politique publique** mise en œuvre au regard de la situation qu'aurait connue la société en l'absence de l'intervention publique (le « contrefactuel ») afin d'apprécier sa capacité à répondre au problème auquel elle entend répondre[3] ;
- **de mesurer les effets d'une politique publique** au regard des objectifs qui lui sont assignés, afin d'en éclairer la conception et la mise en œuvre, et ainsi d'en renforcer l'efficacité.

1.1. Des motifs d'équité mais aussi d'efficacité justifient l'évaluation de l'incidence des choix publics, notamment budgétaires, sur l'égalité entre les femmes et les hommes

L'évaluation d'impact est au cœur de la démarche de budgétisation intégrant l'égalité (BIE) pour des raisons d'efficacité et d'équité de l'intervention publique :

- elle se justifie d'abord par un motif d'équité, en ce qu'elle permet d'identifier d'éventuels biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes en vue de les corriger[4], concourant ainsi aux objectifs d'une démarche de BIE[5] ;
- elle est aussi justifiée sur le plan de l'efficacité, en ce qu'elle permet de repérer d'éventuels écarts de performance des politiques publiques entre les femmes et les hommes (*cf.* encadré 1).

---

[1] Etude annuelle du Conseil d'Etat de 2020, *Faire de l'évaluation des politiques publiques un véritable outil de débat démocratique et de décision.*

[2] Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, article 1er.

[3] France Stratégie, *Comment évaluer les politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et praticiens.* Septembre 2016.

[4] Himmelweit, S. (2018). Gender Equality Impact Assessment: *A Core Element of Gender Budgeting*. In: O'Hagan, A., Klatzer, E. (eds) Gender Budgeting in Europe. Palgrave Macmillan, Cham.

[5] Pour mémoire, la BIE est définie par l'OCDE comme « *l'intégration de considérations d'égalité des genres dans la procédure budgétaire par le biais de processus spéciaux et d'outils analytiques, en vue de promouvoir des politiques sensibles au genre* ».

Annexe V

Encadré 1 : Arguments d'efficacité justifiant d'évaluer l'impact des interventions publiques sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Par-delà les enjeux d'équité, connaître l'impact des politiques publiques sur l'égalité entre les femmes et les hommes est un enjeu d'efficacité dès lors qu'il s'agit de :

- **mesurer l'impact de l'intervention publique sur les économies formelles et informelles, par nature interdépendantes** : les femmes consacrent davantage de leur temps de travail à l'économie non rémunérée par rapport aux hommes. Aussi, les mesures ayant pour effet d'encourager l'insertion professionnelle des femmes génèrent des coûts, souvent mal mesurés, liés notamment à la réduction du travail non rémunéré des femmes (hausse des coûts liés à la garde d'enfant par exemple) ;
- **mesurer l'impact de l'intervention publique sur l'égalité entre les ménages mais aussi entre les individus d'un même ménage** : en ne considérant les niveaux de vie qu'à l'échelle du foyer, considéré comme unitaire, les politiques publiques peuvent être aveugles à d'autres modèles d'allocation pluri-décisionnels des ressources entre les individus au sein d'un ménage (Cottet, Monnet et Romannello, 2016[6]). Cela peut conduire l'intervention publique à être moins efficace (Chiappori et Maghir, 2014[7]), voire à amplifier les inégalités entre les femmes et les hommes vivant au sein d'un même foyer. L'impact d'une mesure sur les individus d'un même ménage diffère, en effet, selon le pouvoir de négociation des conjoints et la répartition des ressources en son sein (Ponthieux, 2012[8]). Toute mesure confortant la position d'une femme (*i.e.* augmentation de son revenu net, renforcement des services de garde d'enfant) a un effet positif sur son pouvoir de négociation (Bargain et al., 2002[9] ; Bargain et Moreau, 2007[10]) et peut ainsi être à l'origine d'une répartition des revenus au sein du foyer plus avantageuse aux femmes ;
- **anticiper l'impact différencié d'une politique sur le comportement des femmes et des hommes** : en raison de leurs rôles différenciés dans la société, les femmes et les hommes sont susceptibles de réagir différemment à une intervention publique. Des expérimentations aléatoires (*randomized controlled trials*) ont étudié ces différences de comportements, en particulier dans des pays en développement. Ces différences de comportement sont visibles tant dans les choix de consommation ou d'investissement que de réaction face à des programmes de santé publique[11]. Par exemple, les femmes orientent davantage les aides monétaires vers les dépenses d'éducation et de santé des enfants[12]. Ces biais de comportements rendent nécessaire l'anticipation de l'impact différencié d'une incitation selon le sexe du bénéficiaire (Himmelweit, 2018[13]).

Source : Mission, notamment d'après les travaux de Himmelweit, 2002 [14], complétés des références susmentionnées.

---

[6] Cottet, S., Monnet, M. et Romanello, L. (2016), Rapport de l'Institut des politiques publiques n°14 : « Analyser les mesures socio-fiscales sous l'angle des inégalités entre les femmes et les hommes ».

[7] Chiappori, P. et Meghir, C. (2014). *"Intrahousehold Inequality"*. NBER Working Paper, 20191.

[8] Ponthieux, S. (2012). « La mise en commun des revenus dans les couples ». *Insee Première*, 1409.

[9] Bargain, O., Beninger, D., Laisney, F., et Moreau, N. (2002*). "Positive and Normative Analysis of Tax Policy : Does the Representation of the Household Decision Process Matter ? Evidence for France". Paper presented at the EEA'02 meeting in Venice.*

[10] Bargain, O. et Moreau, N. (2007). *"Does Taxation Affect Intrahousehold Distribution ? A Simulation Approach". In Bishop, J. et Amiel, Y., editors, Inequality and Poverty : Papers from the Society for the Study of Economic Equality's Inaugural Meeting,* p. 317–344.

[11] Banerjee, Abhijit, Sharon. Barnhardt, and Esther. Duflo. *Can Iron-Fortified Salt Control Anemia? Evidence from Two Experiments in Rural Bihar. Cambridge, Mass : National Bureau of Economic Research*. 2016.

[12] Udry, Christopher R and Esther Duflo. *"Intrahousehold Resource Allocation in Cote d'Ivoire: Social Norms, Separate Accounts and Consumption Choices," NBER Working Paper Series*. 2004.

[13] Himmelweit, S. (2018). *Gender Equality Impact Assessment: A Core Element of Gender Budgeting. In: O'Hagan, A., Klatzer, E. (eds) Gender Budgeting in Europe*. Palgrave Macmillan, Cham.

[14] Himmelweit S (2002). "*Making visible the hidden economy: The case for gender-impact analysis of economic policy". Feminist Economics* 8(1) : 49–70.

Combiner les approches *ex ante* et *ex post* permet d'évaluer l'efficacité d'une intervention publique dans une logique de *continuum*[15]. En effet, si l'évaluation *ex ante* poursuit un objectif de ciblage de la politique publique afin d'en anticiper les éventuels effets, une démarche aboutie d'évaluation ne peut se limiter au seul stade de conception. De manière complémentaire, l'évaluation *ex post* permet d'évaluer les impacts qui n'auraient pas pu être anticipés en phase de conception. Aussi, la mise en œuvre d'une démarche de BIE doit reposer sur ce *continuum* évaluatif, de la budgétisation à l'évaluation (Elson, 1998[16]; FMI[17]).

1.2. La budgétisation intégrant l'égalité repose sur des démarches évaluatives ambitieuses dans plusieurs pays avancés sur les questions d'égalité entre les femmes et les hommes, comme la Suède et le Canada

En Suède et au Canada, la mise en œuvre de la démarche de budgétisation intégrant l'égalité repose sur une approche évaluative poussée visant à identifier et corriger les biais défavorables à l'égalité entre les hommes et les femmes.

Aussi, le Canada procède à des évaluations d'impact de ses mesures budgétaires selon le *continuum* décrit précédemment :

- *ex ante*, l'administration canadienne procède à une analyse d'impact de tous ses projets de mesures budgétaires nouvelles sur la base d'une grille d'évaluation commune baptisée « analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) ». Cet outil permet d'identifier les éventuels biais en prenant en compte différents facteurs de diversité, dont le genre mais aussi l'âge, l'origine ethnique ou encore l'orientation sexuelle ;
- *ex post*, des études ciblées sont menées par certains ministères et organismes fédéraux pour identifier l'incidence des programmes budgétaires notamment sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

C'est également le cas de la Suède qui fonde sa démarche évaluative sur la réalisation d'études d'impact des nouvelles dispositions législatives sur la base d'une méthodologie commune (« méthode BUDGe », *cf*. figure 1). En Suède, la méthode est appliquée uniquement aux dépenses d'intervention bénéficiant à des personnes physiques, dont l'impact potentiel sur l'égalité est le plus important.

---

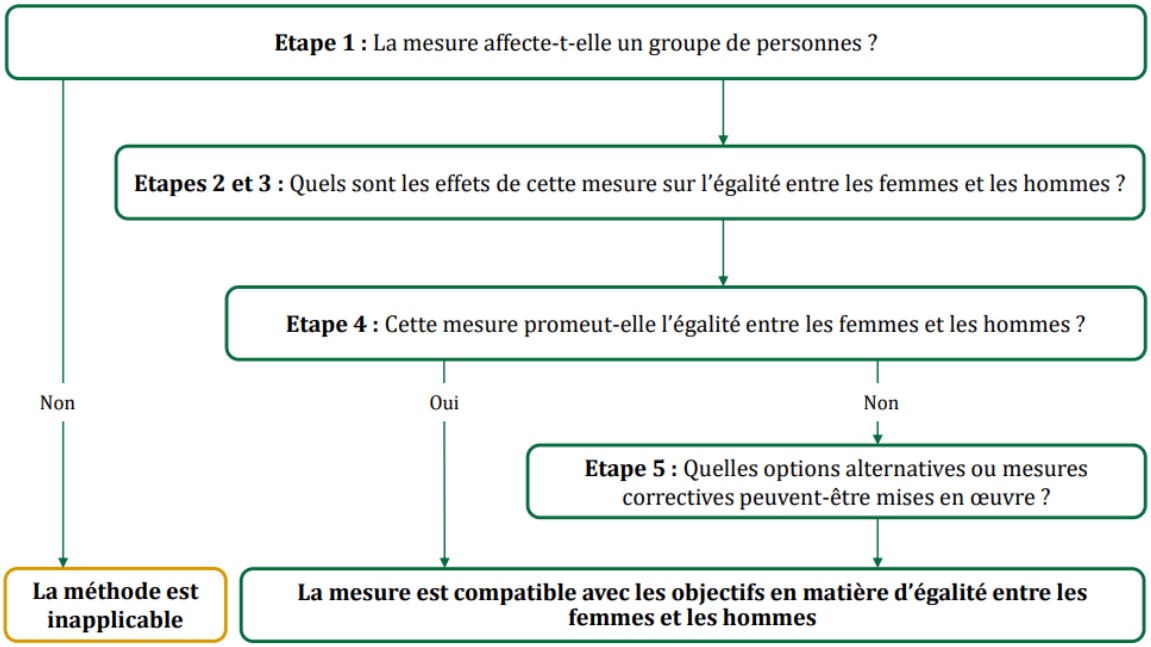
[15] Etude annuelle du Conseil d'Etat de 2020, *Faire de l'évaluation des politiques publiques un véritable outil de débat démocratique et de décision*.

[16] Elson, Diane. *« Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures: some policy options », Journal of International development*. 1998, 10(7): 929-941.

[17] Le fonds monétaire international (FMI) met en avant cette complémentarité, en rappelant qu'il « *convient d'assurer le suivi des dépenses et d'en évaluer les effets* » et que pour cela « *les évaluations concises des politiques et les contrôles des résultats sensibles au genre permettent d'obtenir en temps voulu les informations nécessaires pour rectifier le cap le cas échéant, mais aussi de garantir le bon fonctionnement des politiques mises en place* ».

Annexe V

Figure 1 : Schéma récapitulatif de la méthode BUDGe pour les études d'impact



Source : Mission, à partir des documents explicatifs de l'administration suédoise.

Il ressort de ces deux exemples plusieurs prérequis à la mise en œuvre d'une démarche évaluative aboutie en matière d'incidence sur l'égalité entre les femmes et les hommes :

- **une obligation de production des études d'impact intégrée au processus budgétaire**. Au Canada, toutes les demandes de mesures nouvelles ou les demandes de renouvellement de financements arrivant à échéance[18], doivent s'accompagner de la présentation d'une étude de l'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Si ce n'est pas le cas, elles ne sont pas instruites par la direction en charge du budget ;
- **l'accès à des données ventilées par la variable du sexe nécessaires à la réalisation de ces études.** Il est indispensable que les administrations responsables puissent disposer de données sexo-spécifiques sur les bénéficiaires et personnes concernées par les mesures étudiées. Au Canada, 88 % des ministères ont déclaré avoir accès à des données sexuées en 2020 (contre 77 % en 2016) ;
- **un contrôle effectif de la qualité du contenu des études d'impact**, et le cas échéant un accompagnement proposé aux administrations en charge de les réaliser. Au Canada, la direction en charge du budget réalise un contrôle qualité des études d'impact des projets de mesures nouvelles. Les ministères métiers peuvent solliciter l'appui du ministère des femmes et de l'égalité des genres (FEGC)pour bénéficier d'appui et d'expertise pour les études les plus complexes à réaliser (pour le budget 2024, ces demandes d'expertise ont concerné environ 10 % des projets de mesures) ;
- **une appropriation et une acculturation des services métiers**, indispensables à la qualité des analyses produites, qui supposent des formations à destination des agents responsables des programmes et chargés de réaliser les études. Au Canada, des formations à l'application de la méthode ACS+ sont proposées aux agents publics. En 2020, 54 % des ministères fédéraux avaient une formation obligatoire sur l'ACS+ (contre 47 % en 2016) ;
- **des moyens humains affectés à la réalisation des études d'impact**. Au Canada, 88 % des ministères ont au moins une personne identifiée responsable de la réalisation des ACS+ en 2020, contre 70 % en 2016[19].

2. Démarche inaboutie en France, le *continuum* de l'évaluation intègre peu et mal les enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes

La mission s'est attachée à évaluer la prise en compte en France de l'incidence des mesures sur l'égalité entre les femmes et les hommes tout au long du *continuum* de l'évaluation, aux différents stades de conception et de déploiement d'un dispositif d'intervention publique, et s'est notamment penchée sur :

- l'évaluation préalable, ponctuelle et qui peut reposer sur une expérimentation évaluée avant d'être généralisée ;
- l'étude d'impact préalable, obligatoire pour toutes mesures législatives ou réglementaires nouvelles (y compris budgétaires) et dont le secrétariat général du gouvernement est garant ;
- l'étude *in itinere* des mesures et des politiques publiques, qui peut permettre d'en ajuster tant le pilotage que les paramètres de mise en œuvre ;
- l'évaluation *ex post* d'une mesure ou d'une réforme quelques années après sa mise en œuvre.

[18] Certains financements comportent des clauses de revoyure, et ne sont en ce sens pas pérennes. Chaque renouvellement est dès lors considéré comme une demande nouvelle, devant être évaluée.

2.1. Encore rares, les expérimentations ne voient pas leur impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes suffisamment évalué

2.1.1. Evaluer les résultats des expérimentations peut permettre d'identifier d'éventuels biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes avant d'envisager une généralisation

Les expérimentations[20] permettent de nourrir une approche évaluative en amont de la généralisation des dispositifs, afin d'en ajuster éventuellement les paramètres, tant au niveau de la conception que du déploiement.

Sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution[21], les expérimentations préalables au déploiement de politiques publiques se sont développées, en particulier depuis 2017[22].

Lorsqu'elles sont motivées par la volonté d'éclairer la décision publique[23], ces expérimentations renforcent l'efficacité de l'action et de la gouvernance publiques[24]. Expérimenter une mesure permet en effet de mieux évaluer, *in concreto,* l'efficacité d'une réforme au regard de l'objectif poursuivi avant toute décision de généralisation. C'est le cas des mesures visant spécifiquement à réduire les inégalités entre les femmes et les hommes.

En outre, l'évaluation d'une expérimentation en apparence sans impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes peut permettre d'identifier et de corriger des biais défavorables en mettant en exergue :

- une sous-représentation des femmes ou des hommes parmi les bénéficiaires par rapport au public ciblé par l'expérimentation, liée notamment au choix effectif de mise en œuvre ou à des difficultés d'accès non anticipées ;
- une efficacité différenciée de l'expérimentation vis-à-vis des publics féminins et masculins, liée à des biais comportementaux non anticipés.

---

[19] Pour les ministères les plus importants, en termes de budget, des équipes dédiées spécifiquement à ces analyses sont positionnées en dehors des directions métiers et assurent le suivi de l'ensemble des mesures portées par le ministère.

[20] Pratique issue de l'économie du développement et généralisée dans le monde académique et de l'administration publique par les travaux sur la lutte contre la pauvreté et l'extrême pauvreté d'Esther Duflo, Abhijit Banerjee et Michael Kremer, l'*evidence-based policy* est une approche de l'intervention publique qui préconise que les décisions de déploiement de dispositifs soit fondées sur des preuves tangibles de leur efficacité et de leur performance à partir d'expérimentations à plus petites échelles qui permettent d'identifier leurs effets sur les bénéficiaires et les publics concernés, et d'en ajuster éventuellement les paramètres de conception et de déploiement pour en renforcer l'efficacité.

[21] L'article 37-1 dispose que « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ».

[22] Tel que démontré par le Conseil d'Etat dans son étude annuelle de 2019 du Conseil d'Etat : « *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* » qui revient notamment sur les expérimentations conduites dans le cadre de la loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance, de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises. A ces exemples de lois phares dans le cadre desquelles des expérimentations ont été conduites peut également être ajoutée la loi n°2021-1104 du 22 aout 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ces effets, qui généralise la pratique des expérimentations dans le domaine de la transition écologique.

[23] Etude annuelle de 2019 du Conseil d'Etat : « *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* ».

[24] *OECD (2020), Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing*, Paris.

2.1.2. Les évaluations de récentes expérimentations dans le champ de l'emploi et de l'éducation montrent un défaut de prise en compte des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes

Dans le champ de l'emploi et de l'éducation, plusieurs réformes importantes ont été précédées par une expérimentation ayant fait l'objet d'une évaluation. Peuvent notamment être cités[25] :

- **la mise en place du dispositif du revenu de solidarité active (RSA)** qui avait été précédée d'une expérimentation dans des départements volontaires[26] avant sa généralisation à l'ensemble du territoire français le 1er juin 2009[27], et plus récemment l'association de son versement à la réalisation de quinze heures d'activité hebdomadaires[28] ;
- **la mise en place de la garantie jeunes** dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de janvier 2013 qui avait fait l'objet d'une expérimentation préalable dans des territoires pilotes[29] ;
- **la mise en place des « territoires zéro chômeurs de longue durée »** qui avait été précédée d'une expérimentation sur dix territoires pilotes en 2017[30] avant d'être pérennisée en 2021[31] ;
- **le dédoublement de la taille des classes de CP et de CE1 dans les zones d'éducation prioritaire** mise en œuvre à la rentrée scolaire 2017.

---

[25] La mission a consciemment isolé ces quatre dispositifs issus chacun des trois dernières mandatures présidentielles, afin de couvrir un périmètre large de mesure touchant directement des bénéficiaires physiques, en particulier dans les champs de l'emploi et de l'éducation qui sont deux secteurs marqués par d'importantes formes d'inégalités entre les hommes et les femmes. Ils constituent, après le chapitre relatif aux caractéristiques de la population, les deux premiers chapitres, « *Education et mobilité sociale* » et « *Marché du travail* » de l'édition 2022 « Femmes et hommes, l'égalité en question » de l'Insee.

[26] Tel que prévu par la loi n°2007-1223 du 21 aout 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

[27] Loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

[28] Qui concerne 47 départements à partir de 2024 dans le cadre de la loi n°2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi avant d'être généralisée à l'ensemble du territoire français à horizon 2025.

[29] La mesure a fait l'objet d'une expérimentation à partir de 2013, progressivement étendue jusqu'à sa généralisation en 2016.

[30] Tel que prévu dans la loi n°2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

[31] Décret n°2013-880 du 1er octobre 2013 relatif à l'expérimentation de la « garantie jeunes ».

Les évaluations de ces expérimentations montrent une prise en compte résiduelle voire inexistante des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes, et ce alors que les réformes interviennent dans des champs particulièrement marqués par des inégalités :

- le rapport d'étape sur l'évaluation de l'expérimentation du RSA[32] se borne à identifier la part des femmes parmi les bénéficiaires (à savoir 59 % au dernier trimestre 2007 et 56 % au premier trimestre 2008) ;
- le rapport intermédiaire du comité scientifique en charge de l'évaluation de la « garantie jeunes » de novembre 2016 ne fait aucune mention de la situation spécifiques des femmes ou d'éventuelles inégalités entre les femmes et les hommes dans le champ de la mesure ;
- le rapport intermédiaire du comité scientifique relatif à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée »[33] fait une unique mention d'un écart dans la composition sexuée du public concerné par l'expérimentation, en montrant que, si les hommes représentent respectivement 49 % et 48 % des populations éligibles au dispositif et des résidents des territoires pilotes, ils représentent finalement 54 % des bénéficiaires de l'expérimentation ;
- les évaluations du dédoublement des classes de cours préparatoire (CP) en éducation prioritaire de janvier 2019 et d'avril 2020[34] ne mentionnent aucune différence d'impact entre les filles et les garçons concernés par la mesure, malgré les inégalités préexistantes dans le champ éducatif.

Aussi, les rapports d'évaluation préalables à la généralisation de ces expérimentations :

- ne qualifient pas d'éventuelles inégalités préexistantes entre les femmes et les hommes dans le champ de l'expérimentation, que ces dernières soient connues en amont ou non ;
- n'expliquent pas, quand elle est constatée, la répartition éventuellement inégale des bénéficiaires de l'expérimentation (sous ou sur représentation des femmes) ;
- n'identifient pas d'éventuels écarts de performance entre les femmes et les hommes. Or certains biais comportementaux féminins ou masculins pourraient, à situation identique, avoir un impact sur l'efficacité des dispositifs concernés, en l'espèce en matière de retour à l'emploi, de lutte contre l'exclusion et d'acquisition de connaissances scolaires.

2.2. Les études d'impact, dont la qualité globale est perfectible, intègrent très inégalement les enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes en particulier lors des textes budgétaires

Malgré leur caractère obligatoire, la mise en œuvre de l'évaluation *ex ante*, sous la forme d'études d'impact, souffre d'un manque de rigueur méthodologique et d'une faible appropriation par les agents qui sont chargés de les conduire. Or ces études d'impact devraient dans certains cas contenir une rubrique d'analyse renseignée de l'impact anticipé de la mesure sur l'égalité entre les femmes et les hommes, ce qui n'est que très rarement le cas.

---

[32] Paru en septembre 2008, dont la direction a été assuré par M. Martin Hirsch.

[33] Présidé par M. Olivier Bouba Olga et présenté le 25 novembre 2019.

[34] Première évaluation du dédoublement des classes de CP en éducation prioritaire renforcée, janvier 2019 et note d'information de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance : « Dédoublement des classes de CP en éducation prioritaire : exploitation des enquêtes auprès des enseignants après deux années de déploiement », Laurent Blouet, Axelle Charpentier, Danaé Odein-Steiner. Avril 2020.

2.2.1. Introduite en 2012, l'obligation de produire une analyse d'impact spécifique au prisme de l'égalité entre les femmes et les hommes s'est accompagnée de la définition de guides méthodologiques

2.2.1.1. Les études d'impact doivent intégrer, depuis 2012, les enjeux en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

Les dispositions relatives aux études d'impact ont progressivement été renforcées et rendues obligatoires :

- **au niveau européen, la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement**, dite « plans et programme »[35], a rendu obligatoire l'évaluation des programmes qui, par leur réalisation, pourraient avoir une incidence sur l'environnement. Cette directive a été transposée à l'article L. 122-4 du code de l'environnement ;
- **la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009** a introduit une obligation générale d'étude d'impact des articles des projets de loi. Son article 8 précise que ces études « *définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.* ». Cette obligation s'applique aux projets de loi organique, aux projets de loi ordinaire, aux projets de loi de programmation autres que les projets de loi de programmation des finances publiques, ainsi qu'aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale (en dehors des dispositions générales relatives à l'équilibre budgétaire, les révisions de recettes, les autorisations de dépenses, et des dispositions relevant du domaine facultatif de ces lois[36]). C'est notamment au regard de cette loi organique que le Conseil d'État contrôle les études d'impacts qui accompagnent les projets de loi dans le cadre de ses avis rendus au gouvernement.

L'obligation de produire une analyse plus particulière au prisme de l'égalité entre les femmes et les hommes dans ces études d'impact préalables a été introduite, dans un second temps, par la circulaire du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes[37]. Elle précise que les études d'impact ont pour objet :

- de s'assurer que les mesures ne portent pas atteinte aux droits des femmes ni n'aggravent les inégalités entre les femmes et les hommes ;
- d'apprécier si ces mesures ont pour effet, direct ou indirect, de favoriser un sexe au détriment de l'autre, et de prendre des mesures correctrices le cas échéant ;
- de s'interroger sur l'opportunité de prévoir des dispositions spécifiques de nature à mieux garantir les droits des femmes ou à réduire des inégalités existantes entre les femmes et les hommes[38].

---

[35] Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

[36] Guide de légistique, 3ème édition mise à jour en 2017, chapitre « Etudes et fiches d'impact ».

[37] Circulaire du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes.

[38] Circulaire du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes.

La circulaire s'applique aux articles de projets de textes législatifs, y compris aux projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale, ainsi qu'à la préparation des textes règlementaires « *présentant des enjeux à cet égard* ». A cette fin, la circulaire prévoit, de façon générale, que « *la ministre des droits des femmes identifiera, avec chaque ministre, les projets de textes et les champs de politiques publiques qui feront l'objet de cette démarche ciblée* ».

Le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) dispose de moyens limités pour évaluer le contenu de ces études d'impact. Il n'y a en effet plus aucun effectif dédié à la coordination et au contrôle des études d'impact, comme cela était le cas il y a une dizaine d'années. Ces études d'impact sont également transmises de façon irrégulière, et non systématique, au SDFE, et rarement dans un délai raisonnable permettant leur relecture et leur contrôle.

L'obligation d'étude d'impact couvre un champ limité *de facto* : elle porte sur les articles initiaux des projets de lois, et non sur les amendements. Or le processus parlementaire conduit à multiplier en moyenne entre deux et trois le nombre d'articles de lois. En 2023, le nombre d'articles au dépôt est de 583 et le nombre d'articles en promulgation est de 1 302, soit un coefficient multiplicateur de 2,23. Ce coefficient s'établit à 2,62 pour 2022 ; 2,11 pour 2021 et 2,85 pour 2020[39].

2.2.1.2. Plusieurs outils ont accompagné la prise en compte de l'incidence sur l'égalité entre les femmes et les hommes au sein des études d'impact

Pour accompagner l'intégration de ce nouveau prisme d'analyse dans les études d'impact préalables, plusieurs guides ont été produits au sein de l'administration à destination de l'ensemble des agents chargés de leur rédaction :

- le secrétariat général du gouvernement (SGG) a produit un *memento* en octobre 2013 pour « mieux prendre en compte l'égalité entre les femmes et les hommes dans les études d'impact des projets de loi »[40] en proposant une méthode en trois étapes (*cf.* encadré 2) ;
- en complément du document du SGG, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), avec le concours du SDFE, a publié le 30 septembre 2014 un guide méthodologique pour « prendre en compte l'égalité entre les femmes et les hommes dans les études d'impact » à destination des administrations, afin de les aider à la rédaction de ces études d'impact préalables[41]. Le guide précise notamment que ces études d'impact s'inscrivent dans une démarche intégrée de l'égalité (*cf.* encadré 3) et propose une méthode à suivre pour qualifier les effets directs ou indirects d'une mesure sur l'égalité entre les femmes et les hommes (*cf.* figure 2).

[39] Indicateurs de suivi de l'activité normative, Edition 2024. Secrétariat général du gouvernement.

[40] Secrétariat général du Gouvernement (2013). « Memento : mieux prendre en compte l'égalité entre les femmes et les hommes dans les études d'impact des projets de lois ».

[41] Direction Générale de la Cohésion Sociale (2014). « Prendre en compte l'égalité entre les femmes et les hommes dans les études d'impact ». Guide méthodologique.

Encadré 2 : Méthode d'évaluation de l'impact d'une mesure sur les inégalités entre les femmes et les hommes selon le *memento* du Secrétariat général du gouvernement

Dans son *memento* « mieux prendre en compte l'égalité entre les femmes et les hommes dans les études d'impact », le SGG propose une démarche de questionnements et d'analyse en trois étapes pour accompagner la rédaction des études d'impact et mettre en œuvre les dispositions de la circulaire de 2012 :

- **étape 1 :** connaître la composition sexuée des publics concernés directement ou indirectement par le projet de loi, recenser les différences entre femmes et hommes dans le domaine en cause et identifier les éventuelles difficultés que soulèvent ces différences. Le SGG précise que : « *une disposition apparemment neutre est, souvent, loin de l'être et peut favoriser en réalité, du simple fait de la composition du public, l'un des deux sexes. Aussi, chaque fois que possible, des indicateurs sexués devront être utilisés afin d'identifier les répercussions en matière d'égalité entre les hommes et les femmes* » ;
- **étape 2 :** identifier les effets directs du projet de loi sur les droits des femmes ou les inégalités entre les femmes et les hommes, notamment concernant les dispositions prises en termes de : parité, égalité professionnelle, lutte contre les violences faites aux femmes, droit à disposer de son corps, lutte contre les stéréotypes sexistes ;
- **étape 3 :** identifier les effets indirects du projet sur les inégalités entre les femmes et les hommes : « *de nombreux projets de loi ne font pas directement référence à l'égalité entre les femmes et les hommes parce que celle-ci n'en constitue pas leur objet principal. Cependant, un effet indirect sur l'égalité entre les femmes et les hommes peut exister. Cette situation est la plus fréquente et demande une analyse particulière. Dès lors que la mesure s'applique à un public, la question d'un éventuel effet sur les inégalités entre les femmes et les hommes doit être posée* ». Pour cette dernière étape, le SGG recommande de prendre en compte les comportements différenciés, les discriminations multiples, ainsi que les impacts différenciés dans le temps.

A chaque étape, le SGG identifie des « bonnes questions à se poser » :

- **étape 1 :** la réforme est-elle susceptible de toucher surtout des hommes ? Ou surtout des femmes ? Est-ce que cette composition sexuée va provoquer des inégalités ? Ou contribuer à les résoudre ? ;
- **étape 2 :** la réforme prévoit-elle explicitement des mesures favorables à l'égalité ? Quel sera leur effet réel ? ;
- **étape 3 :** compte tenu des habitudes des femmes et des hommes, la réforme est-elle susceptible d'avoir un effet différencié selon les sexes ? A-t-on des raisons de penser que les femmes et les hommes réagiront différemment aux mesures prévues par un projet de loi ? Le sexe est-il un facteur d'inégalité se surajoutant à une autre discrimination ? La réforme induit-elle des effets à court, moyen et long terme ? Malgré l'absence d'effets à court terme sur les femmes, y-a-t-il lieu de s'interroger sur des effets à moyen ou long terme ?

Source : Mission, à partir du Memento du Secrétariat général du gouvernement : « Mieux prendre en compte l'égalité entre les femmes et les hommes dans les études d'impact des projets de loi », 2013.

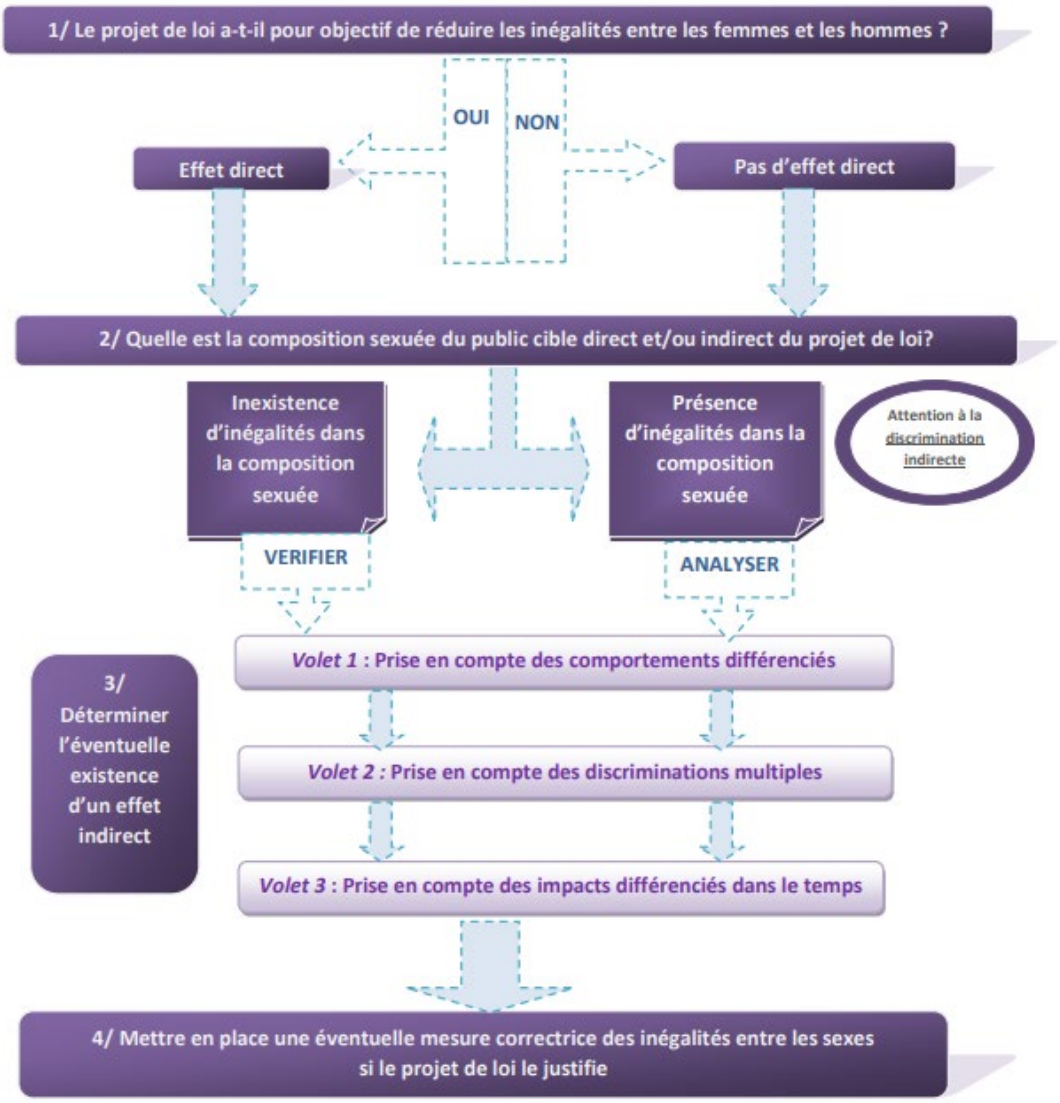
Encadré 3 : Les quatre phases de la mise en œuvre de la démarche intégrée de l'égalité décrite par le guide méthodologique de la DGCS et du SDFE pour « prendre en compte l'égalité entre les femmes et les hommes dans les études d'impact »

Le SDFE et la DGCS identifient quant à eux quatre phases de mise en œuvre d'une démarche intégrée de l'égalité, que le guide illustre par des exemples, et au sein desquelles la production d'études d'impact constitue un passage essentiel :

- **étape 1 :** réaliser un diagnostic sur la situation respective des femmes et des hommes dans tous les champs d'action : dans le cadre des dispositifs de droit commun, il est nécessaire de s'interroger sur les différences éventuelles de situation vécues par les femmes et les hommes (statistiques, études, évaluations, etc.). Une analyse différenciée de l'impact des mesures envisagées permet de construire des réponses adaptées aux besoins de chacun et de chacune ;
- *exemple 1 : production des études d'impact relatives au projet de loi en cours afin de mesurer leurs incidences sur l'égalité entre les femmes et les hommes ;*
- **étape 2 :** sensibiliser l'ensemble des actrices et acteurs et constituer des réseaux de partenaires pour engager les politiques publiques dans cette nouvelle dynamique. Il est nécessaire à cet égard de proposer des outils méthodologiques permettant de mieux connaître la question de l'égalité entre les hommes et les femmes et les axes d'actions à développer. Cette dynamique repose sur la coordination ouverte de tous les acteurs, afin de favoriser la convergence de leurs stratégies et de leurs moyens ;
- *exemple 2 : création du réseau des Hauts fonctionnaires à l'égalité entre les femmes et les hommes par la circulaire du 23 août 2012 relative à la mise en œuvre de la politique interministérielle en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes ;*
- **étape 3 :** intégrer des actions concrètes de promotion de l'égalité dans les diverses politiques, accompagnées d'objectifs quantifiés de progression : il s'agit de repérer, dans l'ensemble des politiques menées par les partenaires publics ou privés, les leviers à actionner pour produire des mesures de promotion de l'égalité. Il s'agit ensuite de recourir à une méthode d'engagements contractuels : accords-cadres évalués annuellement, objectifs quantifiés de progression, etc ;
- *exemple 3 : installation du Comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes ;*
- **étape 4 :** évaluer les politiques : c'est la dernière phase, au cours de laquelle l'utilisation d'indicateurs d'égalité sera systématique. Tous les niveaux de conception et de suivi des programmes globaux, sectoriels, nationaux et régionaux seront concernés ;
- *exemple 4 : le document de politique transversale « Egalité entre les femmes et les hommes ».*

Source : Mission, à partir du guide méthodologique de la DGCS et du SDFE pour « prendre en compte l'égalité entre les femmes et les hommes dans les études d'impact », 30 septembre 2014.

Figure 2 : Méthodologie de qualification des effets directs ou indirects d'une mesure sur l'égalité entre les femmes et les hommes développée par le SDFE



Source : Guide méthodologique de la DGCS et du SDFE pour « prendre en compte l'égalité entre les femmes et les hommes dans les études d'impact », 30 septembre 2014.

Certaines administrations ont également produit des documents internes à destination de leurs agents pour les aider à compléter les rubriques dédiées à l'incidence sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans les études d'impact. Par exemple, la direction de la sécurité sociale (DSS) produit des instructions destinées à accompagner ses agents dans la rédaction des études d'impacts rassemblées dans l'annexe 9 du projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui invite ces derniers à :

- identifier les effets directs de la mesure nouvelle sur le droit des femmes ou la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes ;
- identifier les effets indirects en déterminant la composition sexuée du public concerné par la mesures (notamment en se penchant sur les différences de comportements entre les sexes, sur une multiplicité des critères de discrimination, et sur les impacts dans le temps de la mesure).

2.2.2. La qualité des études d'impact est perfectible y compris lorsqu'il s'agit de mesurer l'incidence de mesures sur l'égalité entre les femmes et les hommes

2.2.2.1. Si les études d'impact de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires constituent une obligation, la qualité de leur contenu tend à faire défaut

Le décalage entre l'ambition des textes relatifs aux études d'impact et leur contenu effectif est régulièrement rappelé à la puissance publique :

- la Cour des comptes a fait un bilan critique des études d'impact dans un référé de juin 2018 relatif aux études d'impact dans les ministères sociaux dans lequel elle note que malgré, la loi organique du 15 avril 2009 qui expose clairement l'obligation de renseignement d'études d'impact, ces dernières se caractérisent par leur hétérogénéité et par l'inexistence d'un contrôle de leur qualité, ce qui les rendait « *globalement peu éclairantes* ». La Cour a également regretté que le processus décisionnel apparaisse *« peu sensible aux résultats des évaluations* » [42] ;
- le Conseil économique, social et environnemental a aussi dressé un constat critique des pratiques évaluatives en France qui constituent, selon l'institution, « *un simple plaidoyer pro domo du projet de loi qu'elle accompagne* » alors qu'elles devraient être un outil de meilleure administration et permettre d'éclairer à la fois les choix du Gouvernement et le vote du Parlement. Le Conseil explique cette situation par : « *une élaboration en circuit fermé n'associant pas suffisamment les tiers concernés, un délai de rédaction souvent contraint, un recours insuffisant à l'expertise externe, une évaluation* ex ante *difficile à réaliser en fonction du champ couvert par le projet de loi* » [43] ;
- le Conseil d'État[44] a qualifié les pratiques évaluatives en France de « *lacunaires* », du fait :
  - de certaines faiblesses méthodologiques, et notamment d'une préparation qui peut être insuffisante, d'un manque d'analyse de données, d'un manque de financement de l'évaluation, de la complexité de l'identification d'un lien causal entre une politique publique et les résultats escomptés ou observés ;
  - de son utilisation encore insuffisante dans les décisions publiques : le Conseil d'État fait le constat d'une prédominance de l'exécutif dans l'évaluation des politiques publiques qui peut limiter l'objectivité des résultats et la capacité de l'évaluation à être « *véritablement un outil de politique publique* » car elle « *se présente davantage comme une justification de la voie retenue* »[45]. Dans le cadre des lois financières, le Conseil d'État qualifie la situation de « *déficit d'évaluation de la performance* ».

---

[42] Cour des comptes, *Référé du 22 juin 2018 relatif aux études d'impact législatives dans les ministères sociaux*, Ref. : S2018-1483.

[43] Conseil économique, social et environnemental, *Études d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer*, septembre 2019.

[44] Etude annuelle du Conseil d'Etat de 2020, *Faire de l'évaluation des politiques publiques un véritable outil de débat démocratique et de décision.*

[45] *Ibid.*

Par ailleurs, le Conseil d'État a progressivement étendu son appréciation des études d'impact préalables, dont il effectuait jusqu'alors un contrôle formel[46], en application de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 qui prévoit que les études d'impact soient jointes aux projets de lois dès leur transmission au Conseil d'État. Dans une décision récente, le juge administratif a rappelé sa compétence de fond pour apprécier la qualité des études d'impact, notamment concernant les dispositions règlementaires, en précisant que « *les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.* »[47]. Il effectue ce contrôle dans le cadre des avis qu'il donne des projets de loi qui lui sont soumis.

Le Conseil constitutionnel effectue quant à lui un contrôle de la conformité formelle et matérielle des études d'impact, à la lumière des dispositions de la loi organique du 15 avril 2009 lorsqu'il en est saisi par la Conférence des présidents[48]. Dans une récente décision du 20 avril 2023, le Conseil constitutionnel a notamment effectué un contrôle de la « *précision* » de l'étude d'impact du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense[49]. Plus récemment encore, le Conseil s'est prononcé quant à la conformité de l'étude d'impact accompagnant le projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture[50] au regard des dispositions de la loi de 2009, en particulier des prescriptions de l'article 8. Il a notamment effectué un contrôle de la précision de son contenu au regard de l'objet des dispositions du projet de loi.

2.2.2.2. L'examen par la mission des rubriques des études préalables des lois ordinaires et financières confirme le constat d'un défaut de qualité et d'exhaustivité

La mission a apprécié la qualité du contenu de la rubrique « incidence sur l'égalité entre les femmes et les hommes » des études d'impact de récentes lois ordinaires et financières, à savoir :

- un échantillon de projets de lois ordinaires[51] déposés à l'Assemblée nationale en 2023. Ont été retenus dans cet échantillon les projets de lois intervenant dans un champ socio-économique et/ou impactant le plus directement les situations individuelles de personnes physiques (*cf.* tableau 1) ;
- les articles du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 recensés dans son annexe 9 ;
- les études préalables des articles du projet de loi de finances pour 2024 (PLF 2024).

---

[46] Etude annuelle du Conseil d'Etat de 2020, *Faire de l'évaluation des politiques publiques un véritable outil de débat démocratique et de décision.*

[47] Conseil d'État, 01 mars 2023, décision n° 458933.

[48] Guide de légistique.

[49] Décision 2023-13 FNR du 20 avril relative à la présentation du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

[50] Décision n°2024-14 FNR du 22 avril 2024 relative à la présentation du projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture.

[51] Parmi les projets de loi déposés à l'Assemblée nationale en 2023, la mission a exclu : les projets de loi relatifs aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes, les projets de loi de ratification des traités, les projets de loi ratifiant des ordonnances, les ordonnances, les projets de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne, les projets de loi financières et les projets de loi de programmation des finances publiques. La mission ne s'est pas penchée sur les propositions de loi qui ne sont pas soumises à l'exigence de réalisation d'une étude d'impact.

Tableau 1 : Echantillon des projets de lois ordinaires examinés par la mission

Projets de loi	Date de dépôt à l'Assemblée nationale[52]
Projet de loi visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires - n° 2014	20 décembre 2023
Projet de loi relatif à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement – n° 2254	12 décembre 2023
Projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration - n° 1855	14 novembre 2023
Projet de loi pour le plein emploi - n°1528	7 juin 2023
Projet de loi relatif à l'industrie verte - n°1443	16 mai 2023

Source : Mission[53].

D'une part, l'analyse des études d'impact des articles des projets de loi ordinaire échantillonnés permet de dresser les constats suivants :

- **concernant le projet de loi relatif à l'industrie verte**, pour chacun des 19 articles du projet de loi déposé, la rubrique relative aux impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes est renseignée de la façon suivante : « néant » ou « sans objet ». Le Conseil d'État a considéré que l'étude d'impact du projet apparaissait « *globalement satisfaisante* »[54] ;
- **concernant le projet de loi pour le plein emploi**, cinq des onze articles que comportait le projet de loi initial ont fait l'objet d'une analyse d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (*cf.* tableau 2). Le Conseil d'État[55] a considéré que l'étude d'impact répondait de façon satisfaisante aux exigences de la loi organique du 15 avril 2009[56] ;
- **concernant le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration**, quatre des 26 articles que comportait le projet de loi au moment de son dépôt font l'objet d'une analyse de leur incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (*cf.* tableau 3). Tout en invitant le gouvernement à renforcer certains éléments de son étude d'impact, le Conseil d'État n'est pas revenu spécifiquement sur la rubrique relative à l'égalité entre les femmes et les hommes[57] ;
- **concernant le projet de loi relatif à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement**, deux des 16 articles font l'objet d'une analyse de leur incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (*cf.* tableau 4). Le Conseil d'État a considéré, dans son avis au gouvernement, que l'étude d'impact du projet de loi répondait de manière « *globalement satisfaisante* » aux exigences de la loi organique du 15 avril 2009[58] ;

[52] Certains de ces projets de loi ont été déposés en première lecture au Sénat, mais la mission a retenu les dates de dépôts à l'Assemblée nationale en 2023 à des fins d'analyse.

[53] Pour sélectionner cet échantillon, la mission a retenu cinq lois portant sur des domaines sociaux et économiques touchant le plus directement des personnes physiques, lesquelles peuvent donc être concernées par des questions d'inégalités de genre.

[54] Conseil d'État, Assemblée générale, Avis n°407035 sur un projet de loi relatif à l'industrie verte, 11 mai 2023.

[55] Conseil d'État, Assemblée générale, Avis n°407112 sur un projet de loi pour le plein emploi, 1er juin 2023.

[56] Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, qui rend obligatoire la réalisation des études d'impact.

[57] Conseil d'État, Assemblée générale, Avis n°406543 sur un projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, 26 janvier 2023.

[58] Conseil d'Etat, Assemblée général, Projet d'avis n°407663 sur un projet de loi relatif à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement, 7 décembre 2023.

- **concernant le projet de loi visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires**, aucun des six articles du projet de loi ne fait l'objet d'une analyse d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Dans son avis rendu sur le projet de loi, le Conseil d'État appelle à compléter davantage l'étude d'impact du projet de loi mais considère qu'en l'état elle répond aux exigences en matière de réalisation des études d'impact prévues par la loi organique du 15 avril 2009. Le Conseil ne mentionne pas, dans son avis, la question particulière de l'impact des mesures législatives sur l'égalité entre les femmes et les hommes[59].

Tableau 2 : Informations renseignées dans la rubrique « incidence sur l'égalité entre les femmes et les hommes » des études d'impact des articles du projet de loi pour le plein emploi – n°1528

Articles du projet de loi	Impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes
Article 3 : Orientation, droits et devoirs des bénéficiaires du revenu de solidarité active	Les dispositions nouvelles prévues dans le présent article visent à garantir une équité de traitement de tous les bénéficiaires du revenu de solidarité active en matière de droits et devoirs et d'orientation. La prise en compte spécifique des bénéficiaires du revenu de solidarité active majoré, c'est-à-dire le revenu de solidarité active versé aux parents isolés qui concernent 96 % de femmes, est maintenu : les obligations qui s'appliquent à ces bénéficiaires tiennent compte de leurs sujétions particulières, notamment en matière de garde d'enfants. Le diagnostic global mis en place en entrée de parcours permettra une adaptation de l'accompagnement à ces contraintes et un traitement de ces freins pour contribuer à les lever (solutions de garde d'enfants).
Article 4 : Réseau France Travail et gouvernance	Les dispositions nouvelles relatives aux instances veilleront à réserver la parité dans leur composition, par des précisions dans les décrets d'application.
Article 5 : l'opérateur France Travail	La transformation de l'opérateur Pôle emploi en opérateur France Travail ne modifie en rien la mission pour ce dernier de participer activement à la lutte contre les discriminations à l'embauche et pour l'égalité homme-femme. Par ailleurs l'ajout de la mission pour le compte de tous de proposer les principes d'un socle commun de services au bénéfice des personnes et des employeurs sera l'opportunité d'encourager et de développer des méthodes de recrutement inclusives et non discriminatoires.
Article 8 : Dispositions en faveur de l'insertion dans l'emploi des personnes en situation de handicap	▪ la pérennisation des expérimentations en entreprises adaptées n'a pas d'impact direct en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. En revanche, l'Etat reste vigilant sur la mobilisation des entreprises adaptées à rééquilibrer la proportion des femmes employées qui s'établit à 36 % des salariés. On note par ailleurs que la population en contrat à durée déterminée tremplin est plus féminisée (41 % de femmes, contre 35 % tous contrats confondus) ;
Article 10 : Gouvernance en matière d'accueil du jeune enfant	▪ selon l'Insee « en 2019, le revenu salarial des femmes reste inférieur en moyenne de 22 % à celui des hommes (28 % en 2000). Un peu moins d'un tiers de cet écart s'explique par des différences de durée de travail ». Les différences de durée de travail entre femmes et hommes sont fortement corrélées à leur vie de famille. En effet, à la naissance d'un enfant, en raison des besoins de conciliation vie privée et vie professionnelle, les femmes restent toujours plus nombreuses que les hommes à interrompre ou à réduire leur activité professionnelle. La probabilité de cessation d'activité à la naissance d'un enfant est par ailleurs plus élevée pour les femmes les moins diplômées ;

[59] Avis sur un projet de loi visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires et la répression des emprises mentales gravement dommageables rendus le 17 novembre 2023.

Articles du projet de loi	Impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes
	▪ en 2020, 81 % des mères en couple ont une activité professionnelle contre 96 % des pères. Cette même année, les femmes qui travaillent sont « trois fois plus souvent à temps partiel que les hommes ». En outre, « parmi les inactifs au sens du BIT, seuls 7 % des hommes le sont pour des raisons familiales ou se disent « au foyer » en 2018, contre 55 % des femmes ». L'arrivée d'un enfant continue donc à affecter davantage la vie professionnelle des mères que des pères et a des effets durables sur le niveau de vie des femmes et les inégalités entre les femmes et les hommes. Ainsi, les femmes partent plus tardivement à la retraite que les hommes avec des pensions inférieures ; ▪ le moment de la naissance du premier enfant constitue une des périodes où les inégalités professionnelles entre hommes et femmes se forment ». L'effet de la parentalité sur l'activité professionnelle des femmes est particulièrement fort dans les trois premières années qui suivent une naissance. Selon la même étude de l'Insee, « entre 25 et 49 ans, le taux d'activité des mères est plus faible lorsque l'un des enfants est âgé de moins de 3 ans, surtout à partir de deux enfants. En revanche, pour les pères âgés de 25 à 49 ans, en couple ou non, le taux d'activité varie peu avec le nombre et l'âge des enfants ». Durant cette période, les femmes recourent par ailleurs moins à la formation professionnelle continue, ce qui est pénalisant en termes d'évolution professionnelle. « 24 mois après la naissance, 13 % d'entre elles ont suivi au moins une formation de 18 heures ou plus (ce chiffre atteint 8 % pour celles qui ont suspendu leur activité professionnelle), contre 21 % des pères ; ▪ d'après la revue des dépenses en matière de politiques d'accueil du jeune enfant conduite par l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des finances en 2017, environ 5 % des femmes ayant un emploi à temps partiel à la suite de la naissance de leur enfant l'ont fait de manière subie faute d'un mode d'accueil adapté à leurs besoins. Le développement important des places d'accueil qui sera généré par la rénovation de la gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant ainsi que l'accès facilité à l'information concernant la disponibilité des modes d'accueil et le reste-à-charge pour les familles devraient permettre aux femmes qui le souhaiteraient de poursuivre une activité à plein temps. Le manque de places d'accueil est particulièrement problématique pour les femmes en situation de monoparentalité ; ▪ les dispositions proposées permettent donc de lutter contre les inégalités de salaires et de pensions liées aux interruptions d'activité professionnelle au moment de la naissance des enfants. Par ailleurs, les interruptions professionnelles prolongée d'un seul des deux parents auprès de l'enfant ont des effets sur le long-terme sur la répartition au sein du foyer des responsabilités et tâches parentales souvent préjudiciables pour les femmes. Aussi, ces dispositions seront propices à une meilleure répartition des tâches entre les parents, participant ainsi à la lutte contre les stéréotypes de genre.

Source : Mission, à partir de l'étude d'impact accompagnant le projet de loi pour le plein emploi.
Note de lecture : la colonne du tableau relative à l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes reprend en l'état les éléments renseignés dans la rubrique correspondante de l'étude d'impact du projet de loi. Ces extraits ne correspondent pas à des constats nécessairement partagés par la mission, ni objectivés dans le cadre de ses travaux.

Tableau 3 : Informations renseignées dans la rubrique « incidence sur l'égalité entre les femmes et les hommes » des études d'impact des articles du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration – n°1855

Articles du projet de loi	Impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes
Article premier : Conditionner la délivrance de la carte de séjour pluriannuelle à la connaissance d'un niveau minimal de français afin de conforter l'intégration	Les femmes étant davantage incitées à suivre avec assiduité les cours de langue, l'impact potentiel de la mesure apparaît favorable. Les femmes constituent un public vulnérable, touchées par un taux d'emploi inférieur à celui des hommes alors que celles-ci présentent souvent des profils favorables à l'emploi, notamment au regard de leurs qualifications et expériences professionnelles antérieures. La maîtrise de la langue participera à une meilleure employabilité et donc à une meilleure intégration.
Article 2 : Mettre à la charge de l'employeur une obligation de formation à la langue française	Les femmes constituent un public vulnérable, touchées par un taux de chômage de 21.3 % (femmes étrangères hors UE) tandis qu'il est de 16.5% pour les hommes étrangers et de 7.3% pour les femmes non immigrées (source INSEE 2020), alors qu'elles présentent souvent des profils favorables à l'emploi, notamment au regard de leurs qualifications et expériences professionnelles antérieures. En effet, 36 % des femmes signataires du CIR en 2021 détiennent un diplôme d'études supérieures et 64 % détenaient une expérience professionnelle dans leur pays d'origine (secteur les plus représentés : commerce, hôtellerie, restauration, enseignement, santé). La maîtrise de la langue participera à une meilleure employabilité et donc à une meilleure intégration professionnelle et sociale.
Article 4 : Accélérer l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile ressortissant de pays bénéficiant d'un taux de protection internationale élevé	Les femmes constituent un public vulnérable, touché par un taux d'emploi inférieur à celui des hommes alors que celles-ci présentent souvent des profils favorables à l'emploi, notamment au regard de leurs qualifications et expériences professionnelles antérieures. Leur accès plus précoce à la formation linguistique et professionnelle participera d'une meilleure employabilité, d'une plus grande autonomie socio professionnelle et par conséquent d'une meilleure intégration.
Article 13a : Fonder le refus ou le retrait d'un document de séjour détenu par un étranger dont le comportement manifeste le rejet des principes et valeurs de la République française Article 13b : Permettre le retrait ou le non-renouvellement de la carte de résident en cas de menace grave pour l'ordre public Article 13d : Conditionner la délivrance de tout document de séjour à la signature, par l'étranger, d'un acte d'engagement aux principes et valeurs de la République française	En permettant à l'autorité administrative, sous réserve qu'ils ne relèvent pas d'une catégorie protégée, d'éloigner du territoire national des ressortissants étrangers dont le comportement est contraire aux principes de la République et à l'intérêt de la collectivité, la mesure envisagée aura un impact positif sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

Source : Mission, à partir de l'étude d'impact accompagnant le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration tel que déposé au Sénat.
Note de lecture : la colonne du tableau relative à l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes reprend en l'état les éléments renseignés dans la rubrique correspondante de l'étude d'impact du projet de loi. Ces extraits ne correspondent pas à des constats nécessairement partagés par la mission, ni objectivés dans le cadre de ses travaux.

Tableau 4 : Informations renseignées dans la rubrique « incidence sur l'égalité entre les femmes et les hommes » des études d'impact des articles du projet de loi relatif à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement – n°2254

Articles du projet de loi	Impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes
Article 3 : création d'une procédure d'expropriation des immeubles dégradés à titre remédiable	Les publics concernés par ces situations d'immeubles indignes sont la plupart du temps les plus vulnérables : les personnes âgées, les enfants, les femmes enceintes, les personnes souffrant de d'handicap ainsi que les personnes atteintes de maladies chroniques ou immunodéprimées. Les typologies de personnes les plus touchées sont des femmes, des familles monoparentales, couple avec enfants, jeunes, fumeurs, personnes sans emploi, en temps partiel non choisi, avec de faibles revenus, bénéficiaires du RSA et de l'allocation logement. Pour ces occupants, dont les facteurs de vulnérabilité sont plus élevés que la population générale, une attention toute particulière doit être portée afin qu'ils soient exposés le moins possible aux différents facteurs de l'habitat indigne portant attente à la santé et/ou la sécurité des occupants
Article 12 : Amélioration du régime d'expropriation des immeubles insalubres ou menaçant ruine	Les femmes, jeunes, enceintes ou élevant seules leurs enfants, sans emploi, en temps partiel non choisi, avec de faibles revenus, bénéficiaires du RSA ou de l'allocation logement, ont des facteurs de vulnérabilité plus élevés que la population générale. Une attention toute particulière doit leur être portée afin qu'elles soient exposées le moins possible aux différents facteurs de l'habitat indigne portant atteinte à leur santé et leur sécurité.

Source : Mission, à partir de l'étude d'impact accompagnant le projet de loi relatif à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement tel que déposé à l'Assemblée nationale

Note de lecture : la colonne du tableau relative à l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes reprend en l'état les éléments renseignés dans la rubrique correspondante de l'étude d'impact du projet de loi.

Il ressort de l'examen par la mission de cet échantillon d'études d'impact que :

- **l'impact de mesures législatives nouvelles au prisme des inégalités entre les femmes et les hommes est analysé de manière très inégale**, comme en atteste le renseignement très partiel de la rubrique dédiée des études d'impact, dès lors que la majorité des articles des projets de loi étudiés de font pas l'objet d'une analyse ;
- **lorsqu'elle est complétée, la rubrique en question est souvent renseignée de manière sommaire**, avec des informations descriptives d'inégalités préexistantes entre les hommes et les femmes dans le champ de la mesure. Les études d'impact ne détaillent pas de manière suffisamment précise l'impact de la mesure sur ces inégalités, et ne prévoient pas de mesures correctives concrètes par exemple s'agissant de l'article 12 du projet de loi relatif à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement (concernant l'amélioration du régime d'expropriation des immeubles insalubres ou menaçant ruine) ;
- **l'analyse de l'impact sous le prisme de l'égalité entre les sexes est mieux renseignée lorsque la mesure vise spécifiquement à améliorer la situation des femmes en corrigeant une inégalité existante**, comme c'est le cas pour l'article 10 du projet de loi pour le plein emploi relatif à la gouvernance en matière d'accueil du jeune enfant (*cf.* tableau 2).

D'autre part, l'examen par la mission des fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 (annexe 9 du PLFSS 2024) et des études préalables des articles du projet de loi de finances pour 2024 (PLF 2024) montre que :

- concernant les dispositions nouvelles du PLF 2024 (articles en lettre) : aucune disposition législative n'a vu son impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes évalué. Les rubriques dédiées sont en effet renseignées avec les mentions suivantes : « sans objet », « la mesure n'a pas d'impact direct en matière d'égalité entre les hommes et les femmes », « la présente disposition n'a pas d'impact direct en matière d'égalité entre les femmes et les hommes », « cette incidence n'est pas quantifiable » ;
- concernant les fiches d'évaluation préalable des articles du PLFSS 2024 : la plupart des rubriques sont renseignées « sans objet », si ce n'est :
  - certaines mesures dont l'impact sur l'égalité entre les hommes et les femmes est le plus direct, notamment l'article 18 relatif à la gratuité des préservatifs pour tous les assurés âgés de moins de 26 ans sans prescription et l'article 19 relatif à la lutte contre la précarité menstruelle ;
  - plusieurs dispositions qui, si elles ne sont pas initialement motivées par des considérations en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, y concourent, notamment l'article 20 relatif à l'évolution des rendez-vous de prévention aux âges clés de la vie et l'article 21 relatif à l'articulation des droits à la complémentaire santé solidaire avec le bénéfice de certains minimas sociaux.

Pour les lois ordinaires comme financières, les études d'impact ne respectent donc pas la circulaire de 2012. En effet, cette dernière prévoit que les agents responsables des dispositions législatives ou réglementaires nouvelles apprécient si celles-ci ont pour effet, direct ou indirect, de favoriser un sexe au détriment d'un autre, obligation que le Secrétariat général du gouvernement a interprété comme la nécessité d'une analyse de la composition sexuée des publics concernés, directement ou indirectement, par la mesure[60]. Cette disposition s'applique pour l'ensemble des mesures, et non pas uniquement pour celles ayant une incidence directe en matière d'égalité de genre ou directement motivées par des objectifs d'égalité.

Aussi, ce défaut d'analyse laisse impensés les impacts différenciés sur les situations des hommes et des femmes de certaines dispositions qui ne sont pas explicitement motivées par des objectifs d'égalité mais qui peuvent néanmoins avoir une incidence sur celle-ci.

A titre d'exemple, l'article 17 de l'annexe 9 du PLFSS 2024 relatif au déploiement de la compagne de vaccination contre les papilloma virus humains (HPV) dans les collèges ne fait état d'aucune incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, ce alors même que l'exposition aux infections à HPV est différente entre les filles et les garçons, de même que le développement de cancer *a posteriori*. En 2022, le taux de vaccination était de 47,8 % pour une dose chez les filles de 15 ans, et de 41,5 % pour deux doses chez les filles de 16 ans, contre respectivement 12,8 % pour les garçons de 15 ans et 8,5 % pour les garçons de 16 ans[61]. En appliquant la méthode préconisée par le SGG (*cf.* encadré 2, *supra*), il serait dès lors apparu que la mesure contribue par le ciblage d'une classe d'âge à réduire des inégalités préexistantes de couverture vaccinale entre les filles et les garçons, et que le ciblage de garçons dans le cadre de ces campagnes est essentiel.

[60] Memento du Secrétariat général du gouvernement : « Mieux prendre en compte l'égalité entre les femmes et les hommes dans les études d'impact des projets de loi », 2013

[61] Fiche d'évaluation préalable de l'article 17 du projet de loi de financement de la protection sociale pour 2024.

De la même manière, la rubrique « incidence sur l'égalité entre les femmes et les hommes » de l'étude d'impact de l'article 28 du PLFSS 2024 qui prévoit notamment la limitation de la durée des arrêts de travail prescrits en téléconsultation est renseignée comme « sans objet ». Or, cette mesure est susceptible d'avoir un impact différencié dans la mesure où les femmes font face à des contraintes spécifiques (pauvreté des familles monoparentales aggravant leur charge de travail non rémunéré, moindre usage de la voiture par rapport aux hommes).

2.3. Les évaluations *in itinere* et *ex post* ne mesurent pas bien les impacts différenciés d'une mesure sur les hommes et les femmes

Les évaluations *in itinere* et *ex post* permettent d'évaluer, en conduite, l'ensemble des impacts d'une mesure sur le public qu'elle cible, ainsi que sa capacité à atteindre ses objectifs. Elles peuvent aussi alimenter des mesures correctives d'effets éventuellement indésirables. En matière d'égalité entre les femmes et les hommes, les évaluations *in itinere* et *ex post* peuvent ainsi permettre :

- d'observer d'éventuels biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la mise en œuvre des dispositifs ;
- d'observer des différences comportementales et des différences de recours à la mesure entre les femmes et les hommes ;
- d'identifier les écarts d'efficacité de la mesure selon que les bénéficiaires soient des femmes ou des hommes ;
- de concevoir, éventuellement, des ajustements dans le déploiement, le pilotage ou les critères de la mesure afin de corriger ces biais observés.

Plusieurs mesures phares concernant directement des personnes physiques ont fait l'objet d'évaluations *in itinere* et *ex post*. C'est le cas du récent « plan d'investissement dans les compétences » (PIC)[62] dont l'évaluation a été confiée à un comité scientifique. Les enjeux d'incidence du plan en matière d'égalité entre les femmes et les hommes sont inégalement pris en compte dans les travaux du comité scientifique :

- **le premier rapport du comité scientifique du PIC**, publié en 2020, n'a fait aucune mention de la situation des femmes ;
- **les deuxième, troisième et quatrième rapports du comité scientifique de l'évaluation** ont davantage pris en compte ces questions. Les rapports s'appuient notamment sur des données relatives aux bénéficiaires du plan ventilées par le prisme du genre, par exemple en termes de taux d'accès à la formation, au profil des personnes formées, aux taux de retour à l'emploi et aux types de compétences acquises.

[62] Le PIC visait à lutter contre le chômage et à favoriser l'accès à la formation professionnelle, pour répondre à l'évolution des besoins de compétences et des besoins de recrutement. Le plan avait pour objectif de former un million de jeunes et un million de personnes en recherche d'emploi.

3. Des évolutions du cadre de l'évaluation des choix publics sont nécessaires pour accompagner la mise en œuvre de la BIE en France

3.1. *Ex ante*, anticiper l'impact des nouvelles dispositions des lois financières sur l'égalité entre les femmes et les hommes passe par une approche renouvelée

3.1.1. Une approche priorisée des études d'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes apparaît nécessaire au vu de la pluralité des enjeux

Mesurer l'impact d'une mesure nouvelle suppose de s'intéresser à son efficacité, mais aussi à son impact sur une pluralité de dimensions parmi lesquelles l'égalité entre les femmes et les hommes. Aussi important soit-il, l'enjeu de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes en côtoie d'autres que sont notamment la préservation de l'environnement ou la prévention des discriminations liées aux situations de handicap. Aussi, tant au regard de la situation existante que de la nécessité d'une priorisation pragmatique des dimensions à évaluer, la mission suggère :

- **la mise en place d'un mécanisme de tri des projets législatifs et réglementaires pour lesquels une mesure *ex ante* de l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes apparaît pertinente.** Ce dernier pourrait par exemple s'appuyer sur un faisceau d'indices permettant de présumer l'existence d'un impact, direct ou indirect, sur l'égalité entre les femmes et les hommes :
  - sur le modèle suédois, le critère principal porterait sur la nature des bénéficiaires : seraient ciblés par l'obligation d'évaluation les projets de mesures qui bénéficient directement à des personnes physiques, comme la révision des critères d'une prestation sociale ou les campagnes de prévention en santé , ou indirectement, comme les aides aux postes en établissements ou services d'aide par le travail (ESAT) ou les mesures de soutien à un secteur économique donné ;
  - pour les projets législatifs ou réglementaires ayant une présomption d'impact, un mécanisme de dérogation pourrait permettre de neutraliser les articles considérés sans impact car ils ne porteraient pas de dispositions touchant la situation d'individus (personnes physiques), et en cela ne seraient susceptibles d'avoir un impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Cela permettrait une certaine souplesse nécessaire à la mise en œuvre d'une méthode d'évaluation proportionnée aux enjeux des articles identifiés ;
  - en application de ce mécanisme de tri, les textes financiers entreraient *de facto* dans le champ de l'obligation d'évaluation, mais certains articles pourraient être neutralisés de manière dérogatoire ;
- **pour les projets de mesure entrant dans le champ de l'obligation d'évaluation d'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes, la mise en œuvre d'une grille d'évaluation simplifiée**, reposant sur quatre étapes successives décrites ci-dessous en partie 3.1.3. Cette grille serait remplie explicitement par les ministères responsables, même dans les cas où l'analyse conduirait à conclure à une absence d'impact.

3.1.2. Il est nécessaire de formaliser une nouvelle gouvernance interministérielle et une possibilité d'appui sous forme d'expertise pour les services métiers

Mettre en œuvre ce nouveau système d'évaluation requiert plusieurs prérequis relatifs au portage politique et à l'organisation du travail interministériel, en particulier :

- l'utilité de publier une circulaire du Premier ministre pour encadrer le processus d'évaluation des nouvelles dispositions et pour endosser la méthodologie proposée par la mission ;
- le maintien du circuit existant de l'évaluation d'impact préalable, avec la formalisation de la possibilité de saisine de la future « *task force BIE* », en charge de la gouvernance de la démarche de BIE proposée par la mission, pour expertise :
  - par les ministères métiers dès le stade de l'élaboration des études d'impact, sur le modèle canadien ;
  - lorsqu'il s'agit d'une loi financière, par la direction du budget ou la direction de la sécurité sociale pour les nouvelles dispositions législatives dont l'étude d'impact est jugée insuffisante ;
  - par le Secrétariat général du gouvernement, garant de la qualité des études d'impact, en cas d'insuffisance de l'étude d'impact une fois transmise par les ministères responsables ;
- un audit par le SDFE ou la future « *task force BIE* » tous les trois ans du respect du mécanisme de priorisation des études d'impact selon le critère susmentionné ;
- la systématisation de la formation des responsables de programmes et de leurs équipes, ainsi que des conseillers techniques des cabinets ministériels aux enjeux de l'évaluation d'impact sous le prisme de l'égalité entre les femmes et les hommes. Cette formation pourrait être conduite à deux niveaux :
  - une formation au profit de l'encadrement supérieur, en mobilisant d'une part la Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) qui pourrait ajouter un module dédié à la démarche BIE dans le cadre du cycle des hautes études de service public (CHESP) ou à ses *master class* à destination des directeurs d'administration centrale, et d'autre part l'Institut national du service public (INSP) qui pourrait insérer un tel module dans le cadre du tronc commun de la formation initiale des fonctionnaires des trois versants. L'objectif serait d'améliorer de manière transverse leur acculturation aux inégalités entre les femmes et les hommes, ainsi qu'aux leviers pour les corriger. Cette formation viendrait utilement compléter l'offre existante, ciblée principalement sur la prévention des violences sexuelles et sexistes ;
  - une formation ciblée sur les référents BIE au sein de chaque ministère et caisse de sécurité sociale, en priorisant les équipes métiers dans les ministères les plus mobilisés au regard du poids des dépenses d'intervention en leur sein. Cette formation pourrait être réalisée par l'un des membres de la *task force* ou à défaut un prestataire externe spécialisé.

3.1.3. Une grille d'analyse simplifiée de l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes des nouvelles mesures devrait être réaffirmée

A partir de la méthode proposée il y a une dizaine d'années par le Secrétariat général du gouvernement[63] pour accompagner la mise en œuvre des dispositions de la circulaire de 2012 (*cf.* encadré 2, *supra*), la mission a identifié une grille d'analyse en quatre étapes visant à identifier et d'anticiper les éventuels biais de conception et de mise en œuvre des dispositions législatives nouvelles. Les étapes sont les suivantes :

- **étape 1 :** identification des personnes morales ou physiques concernées par la mesure :
  - « qui est concerné par la mesure, directement et indirectement ? » ;
- **étape 2 :** identification de la composition du/des public(s) cible(s) :
  - « la réforme est-elle susceptible de toucher surtout des hommes ? surtout des femmes ? » ;
  - « quelle est la composition sexuée des bénéficiaires, pour les mesures touchant des individus ? »
  - « quelle est la configuration familiale des bénéficiaires, lorsque la mesure touche des ménages, des publics cibles pour chacune des mesures ? »
- **étape 3 :** analyse des inégalités préexistantes et de l'effet anticipé de la mesure sur ces derrières :
  - « existe-t-il des inégalités entre les femmes et les hommes dans le champ couvert par la mesure ? », « existe-t-il d'autres sources d'inégalités dans ce champ qui pourrait s'entrecroiser avec les inégalités de genre (notamment d'âge, de revenus) » ?
  - « la mesure est-elle explicitement motivée par l'objectif de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes ? » « si oui, à quel axe de la politique interministérielle la mesure se rattache-t-elle ? »
  - « la mesure a-t-elle un effet sur les inégalités préexistantes, s'il y en a ? », « contribue-t-elle à les atténuer ? ou y a-t-il un risque, à l'inverse, qu'elle puisse les renforcer voire en entraîner de nouvelles ? »,
  - « des biais comportementaux pourraient-ils mener à une réaction différenciée des bénéficiaires de la mesure en fonction de leur sexe ? » ;
- **étape 4 :** réfléchir à d'éventuels ajustements correctifs des mesures pour mieux prendre en compte l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes, au regard des constats issus des étapes précédentes :
  - « faut-il prévoir un ajustement de la mesure, en modifiant ses paramètres ? »
  - « faut-il d'ores et déjà prévoir des modalités de mise en œuvre de la mesure permettant de mitiger le risque de biais défavorables à l'égalité entre les sexes ? »

La mission a testé cette grille d'analyse sur les dispositions législatives nouvelles du PLFSS pour 2024. Les résultats de ce test pratique sont consignés en pièce jointe de la présente annexe.

Cette grille d'analyse gagnerait à être présentée dans la circulaire susmentionnée.

[63] Secrétariat général du Gouvernement (2013). « Memento : mieux prendre en compte l'égalité entre les femmes et les hommes dans les études d'impact des projets de lois »

3.1.4. Le contenu et la qualité des études d'impact mériteraient d'être suivis au sein du futur « *rapport sur l'impact du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes* »

Le futur rapport sur l'impact du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes contiendrait dans sa première partie une restitution des progrès accomplis quant à la réalisation des études d'impact des dispositions législatives du PLF et PLFSS. Il s'agirait notamment d'y faire figurer :

- une appréciation qualitative du contenu des rubriques « égalité entre les femmes et les hommes » des études d'impact des dispositions des lois financières, voire des dispositions des lois ordinaires dans un second temps selon le niveau d'ambition ;
- un suivi du nombre de saisines pour expertise de la *task-force* BIE, ainsi que des ministères à l'origine de celles-ci.

3.2. Le *continuum* de l'évaluation doit lui aussi mieux intégrer les enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes

Outre les nécessaires progrès à apporter aux études d'impact, tant en termes de contenu que de gouvernance, il est également indispensable que la dimension d'égalité entre les femmes et les hommes soit mieux appréhendée dans le cadre des autres types d'évaluation.

A cette fin, il s'agirait de confier à la future « *task force BIE* » les missions suivantes :

- de manière transverse, s'assurer de la meilleure intégration des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes aux cahiers des charges des évaluations existantes de politiques publiques, qu'elles soient réalisées par un comité scientifique *ad-hoc*, un organisme public, un service statistique ministériel ou un partenaire externe ;
- plus spécifiquement, piloter la réalisation d'études statistiques et/ou d'évaluation visant à mieux comprendre les biais identifiés en défaveur de l'égalité dans les budget de l'État (*cf.* annexe VII) ou de la Sécurité sociale (annexe IX). Un programme pluriannuel d'études pourrait être déterminé et revu chaque année sur la base des analyses et des biais identifiés dans le cadre de l'analyse d'impact sexuée. Deux leviers pourraient à ce titre être activés :
    - augmenter le budget d'études du SDFE pour permettre la conduite d'évaluations additionnelles confiées à des prestataires externes et/ou au monde académique permettant d'éclairer les biais identifiés par la démarche de BIE. A ce titre, le SDFE pourrait s'inspirer des pratiques d'évaluation mises en œuvre depuis de nombreux années par France Travail (ex- Pôle emploi), avec des budgets raisonnables (*cf.* encadré 4) ;
    - mieux intégrer aux programmes des services statistiques ministériels des thématiques du programme d'études de la *task force* les concernant. Pour cela, il s'agirait de s'assurer d'une représentation de la *task force* à certaines commissions thématiques du Conseil national de l'information statistique (CNIS) lors desquelles la définition des enjeux prioritaires d'évaluation sont identifiés en vue de l'élaboration des programmes d'évaluation annuels des services statistiques ministériels.

Encadré 4 : Les pratiques d'évaluations additionnelles réalisées à l'initiative de France Travail depuis 2013

Doté d'une direction spécifiquement en charge des statistiques, des études et des évaluations, Pôle emploi s'est largement ouvert sur le monde académique à compter de la mise en place de son Conseil scientifique en 2013. Celui-ci est composé de neuf personnalités (dont le Président) choisies en raison de leur compétence dans les domaines scientifiques intéressant France Travail, sur une base pluridisciplinaire : économie, sociologie, droit, gestion, politiques d'emploi en Europe et dans le monde et psychologie.

Cette dynamique d'ouverture s'est notamment caractérisée à travers :

- le soutien financier et technique à **deux chaires spécialisées dans le marché du travail**, associant des chercheurs de Sciences Po d'un côté, et PSE- l'École d'économie de Paris de l'autre ;
- **des partenariats actifs avec le GENES** (Groupe des écoles nationales d'économie et statistique) : les laboratoires concernés par ce partenariat sont le Laboratoire de Statistiques (Data science), le Laboratoire d'Économie, le Laboratoire de Sociologie et le Département d'Économie de Polytechnique ;
- des **appels à proposition de recherche (APR)** permettant d'enrichir la connaissance sur des problématiques précises intéressant directement France Travail (les activités réduites, le rôle des intermédiaire sur la marché du travail, etc.) ;
- des **collaborations approfondies aux travaux de chercheurs renommés** : par exemple, Abhijit Banerjee, professeur au MIT, prix Nobel d'économie 2019 ; Pierre Cahuc, professeur à Sciences Po ; Marc Gurgand, chercheur à l'École d'économie de Paris ; ainsi qu'avec les spécialistes d'universités étrangères : Bonn, Warwick, Bocconi, Lausanne, *London School of Economics*, etc. ;
- le **financement de jeunes doctorants**.

Ces réalisations ambitieuses s'appuient sur des budgets raisonnables, la plupart des chercheurs associés œuvrant dans la sphère publique : un APR est financé à hauteur de 30 000 € ; les chaires sont soutenues à hauteur de 100 000 € par an et par chaire. Les collaborations avec les chercheurs ne génèrent que peu de surcoûts (environ 15 000€ par an au titre de l'encadrement du labo de recherche, 30 000 € annuels pour un doctorant), France Travail ouvrant aux chercheurs l'accès à son réseau, son expertise et ses données.

Source : France Travail.

PIÈCE JOINTE ANNEXE V

Application de la grille d'étude d'impact aux articles du PLFSS 2024

Au regard des constats formulés quant au défaut de qualité et d'exhaustivité des fiches d'évaluation préalable des articles du PLFSS 2024, cette pièce jointe a vocation à illustrer la façon dont la méthodologie d'étude d'impact proposée par la mission pourrait s'appliquer aux articles du PLFSS pour 2024 pour renforcer la prise en compte de l'incidence en matière d'égalité entre les hommes et les femmes et l'identification d'éventuels biais. Cette étude de cas vise notamment à démontrer le caractère opérationnel de la méthodologie proposée.

1. La majorité des articles comportent effectivement des biais qu'une étude d'impact approfondie aurait relevés

1.1. Article 5 : Réforme de la procédure de l'abus de droit, sécurisation du dispositif d'avance immédiate de crédit d'impôt et adaptation de son calendrier

L'article 5 porte sécurisation du mécanisme d'avance immédiate de crédit d'impôt « service à la personne » et simplification de la procédure pour abus de droit qui conduisait à des délais importants pour les déclarants souhaitant éluder aux paiements des cotisations sociales. Dans la fiche d'évaluation préalable du PLFSS 2024, la rubrique d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est renseignée comme étant « sans objet ».

L'analyse effectuée par la mission permet d'obtenir les constats suivants :

- **étape 1 :** identification des personnes morales ou physiques concernées par la mesure :
  - personnes physiques (individus) ;
- **étape 2 :** identification de la composition du/des public(s) cible(s) :
  - en premier niveau : ménages employant des services à la personne : données au niveau du foyer pour les déclarations d'impôts concernant la composition familiale ;
  - en deuxième niveau : prestataires de services à la personne. Neufs salariés sur dix des services à la personne sont des femmes[1], donc la réforme est susceptible de toucher surtout des femmes ;

[1] Dares Résultats n°7, Janvier 2024 : « Les salariés des services à la personne en 2019 ».

- **étape 3 :** analyse des inégalités préexistantes et de l'effet anticipé de la mesure sur ces éventuelles inégalités :
  - la mesure n'est pas explicitement motivée par l'objectif de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes. Dans la fiche d'évaluation préalable du PLFSS 2024, la rubrique d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est renseignée comme étant « sans objet » ;
  - au premier niveau, l'analyse d'existence des inégalités entre les femmes et les hommes dans le champ couvert par la mesure nécessite de connaître la répartition sexuée du crédit d'impôt, d'une part, et d'objectiver une éventuelle différence de propension à s'engager dans des pratiques frauduleuses et d'abus de droit entre les hommes et les femmes, d'autre part. En second niveau, il convient de rappeler que le secteur d'emploi des services à la personne est majoritairement féminin, et qu'à ce titre les salariés du secteur qui peuvent être exposés à des pratiques de travail dissimulé sont principalement des femmes ;
  - concernant l'effet anticipé de la mesure sur les inégalités entre les femmes et les hommes, celle-ci est motivée par un objectif de meilleur prise en compte des droits des salariés des services à la personne pour les protéger contre les actes abusifs établis à leur détriment, donc en cela participe de la protection du secteur, et donc principalement des femmes salariées du secteur ;
  - concernant d'éventuels biais comportementaux qui pourraient mener à une réaction différenciée à la mesure entre les hommes et les femmes, de tels différences comportementales doivent être objectivées par des données concernant les pratiques différenciées de fraude entre les hommes et les femmes ;
- **étape 4** : au regard de cette analyse, la mission a réfléchi à d'éventuels ajustements correctifs des mesures prenant en compte l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes :
  - la mesure a un effet indirect sur l'égalité entre les femmes et les hommes dès lors qu'elle vise à prévenir des situations de fraude touchant principalement des professionnels féminins ;
  - à ce stade, aucune mesure corrective n'est identifiée, faute de connaissance suffisante des inégalités existantes dans le champ de la mesure.

1.2. Article 6 : Renforcement des obligations des plateformes numériques pour garantir le paiement des cotisations dues par ses utilisateurs

L'article 6 porte des mesures de lutte contre la sous-déclaration observée de l'activité réalisée par les micro-entrepreneurs recourant à des plateformes numériques. Cette mesure permettrait, par un prélèvement de leurs cotisations et contributions sociales dues dès la rétribution de leur activité, de sécuriser les droits des micro-entrepreneurs et de leur garantir ainsi l'accès à des prestations dont ils peuvent aujourd'hui se retrouver privés par la sous-déclaration de leurs revenus. Dans la fiche d'évaluation préalable du PLFSS 2024, la rubrique d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est renseignée comme étant « sans objet ». L'analyse effectuée par la mission permet d'obtenir les constats suivants :

- **étape 1 :** identification des personnes morales ou physiques concernées par la mesure :
  - personnes physiques (individus) ;

- **<u>étape 2 :</u>** identification de la composition du/des public(s) cible(s) :
  - la réforme est susceptible de toucher surtout des hommes qui sont sur-représentés parmi la population des travailleurs sur plateformes. Au niveau mondial, les femmes représentent un tiers des travailleurs sur plateformes[2]. En France, on compte 30,6% de femmes au sein de la population de travailleurs indépendants[3], qui représentent la majorité des travailleurs sur plateformes. Sectoriellement, les femmes sont particulièrement sous-représentées sur les plateformes de livraison rapide[4] ;
- **<u>étape 3 :</u>** analyse des inégalités préexistantes et de l'effet anticipé de la mesure sur ces éventuelles inégalités :
  - la mesure n'est pas explicitement motivée par l'objectif de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes. Dans la fiche d'évaluation préalable du PLFSS 2024, la rubrique d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est renseignée comme étant « sans objet » ;
  - dans le champ couvert par la mesure, il existe différentes inégalités entre les femmes et hommes : (i) des inégalités d'accès à l'emploi, les travailleurs des plateformes étant majoritairement des hommes ; (ii) des inégalités d'exposition entre les femmes et les hommes aux risques d'accidents du travail et de maladies professionnelles de manière générale tous métiers confondus[5], ainsi que, en l'espèce, des inégalités d'expositions à des risques perçus[6] ; (iii) des inégalités de répartition entre secteurs entre les femmes et les hommes, les femmes étant davantage représentées sur les plateformes de services à la personnes et les hommes sur les plateformes de transports et de livraison[7] ;
  - ces inégalités s'entrecroisent également avec des questions de revenus et de catégories socio-professionnelles des travailleurs ;
  - concernant l'effet anticipé de la mesure sur les inégalités entre les femmes et les hommes, l'analyse de cette incidence doit être appréciée au regard (i) de l'incitation et de l'accès à l'emploi, afin de savoir si elle permettra d'augmenter la part de femmes dans ce secteur d'emploi ; (ii) de la prise en compte de risques différenciés entre les femmes et les hommes relativement à leurs droits sociaux, par exemple pour prendre en compte les congés parentalité ;
  - il n'y a pas de connaissance d'éventuels biais comportementaux qui pourraient mener à une réaction différenciée à la mesure entre les hommes et les femmes ;

---

[2] Janine Berg, Marianne Furrer, Ellie Harmon, Uma Rani et M. Six Silberman, Organisation internationale du travail, 2019 : « Les plateformes de travail numérique et l'avenir du travail : pour un travail décent dans le monde en ligne ».

[3] Insee, 3 mars 2022 : « Femmes et hommes : l'égalité en question, Edition 2022 ». Chapitre 3 : « Marché du travail ».

[4] Anne Aguiléra, Laetitia Dablanc et Alain Rallet, *Réseaux*, 2018/6 (n°212) : « L'envers et l'endroit des plateformes de livraison instantanée : Enquête sur les livreurs micro-entrepreneurs à Paris ».

[5] Document d'étude de la Dares n°265, Karine Briard, janvier 2023 : « Conditions de travail et mixité : quelles différences entre professions, et entre femmes et hommes ».

[6] Comme par exemple concernant la livraison à vélo qui exposerait davantage les femmes dans l'espace public. Note de la Dares n°4, juillet 2023 : « Le travail de plateforme : multiplicité des modèles, diversité des situations de travail et usages de la protection sociale ».

[7] Note de la Dares n°4, juillet 2023 : « Le travail de plateforme : multiplicité des modèles, diversité des situations de travail et usages de la protection sociale ».

- **étape 4** : au regard de cette analyse, la mission a réfléchi à d'éventuels ajustements correctifs des mesures prenant en compte l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes :
  - cette mesure a un effet éventuellement indirect sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Des informations supplémentaires sont toutefois nécessaires pour qualifier cet effet ;
  - à ce stade, aucune mesure corrective n'est identifiée, faute de connaissance suffisante des inégalités existantes dans le champ de la mesure.

1.3. Article 7 : Annuler la participation de l'Assurance Maladie à la prise en charge des cotisations des praticiens et auxiliaires médicaux en cas de fraude

L'article 7 porte l'annulation de la participation de l'Assurance maladie à la prise en charge des cotisations des personnels médicaux s'engageant dans des pratiques frauduleuses. L'analyse effectuée par la mission permet d'obtenir les constats suivants :

- **étape 1 :** identification des personnes morales ou physiques concernées par la mesure :
  - personnes physiques (personnels médicaux) ;
- **étape 2 :** identification de la composition du/des public(s) cible(s) :
  - la mesure concerne des personnels médicaux s'engageant dans des pratiques frauduleuses, dont la répartition sexuée n'est pas connue par la mission ;
- **étape 3 :** analyse des inégalités préexistantes et de l'effet anticipé de la mesure sur ces éventuelles inégalités :
  - la mesure n'est pas explicitement motivée par l'objectif de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes. Dans la fiche d'évaluation préalable du PLFSS 2024, la rubrique d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est renseignée comme étant « sans objet » ;
  - concernant les éventuelles inégalités entre les femmes et les hommes dans le champ couvert par la mesure, celles-ci dépendent de la propension, éventuellement différenciée, des hommes et les femmes à s'engager dans des pratiques frauduleuses ;
  - concernant l'effet anticipé de la mesure sur les inégalités, la mesure est susceptible de toucher principalement le public qui s'engage le plus dans des pratiques frauduleuses. Indirectement, une mesure de lutte contre la fraude qui corrige principalement les comportements de l'un ou l'autre des genres participe à rétablir une concurrence plus équitable entre les femmes et les hommes ;
  - il n'y a pas de connaissance d'éventuels biais comportementaux qui pourraient mener à une réaction différenciée à la mesure entre les hommes et les femmes ;
- **étape 4 :** au regard de cette analyse, la mission a réfléchi à d'éventuels ajustements correctifs des mesures prenant en compte l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes :
  - cette mesure a un effet éventuellement indirect sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Des informations supplémentaires sont toutefois nécessaires pour qualifier cet effet ;
  - à ce stade, aucune mesure corrective n'est identifiée, faute de connaissance suffisante des inégalités existantes dans le champ de la mesure.

1.4. Article 17 : Déploiement de la campagne de vaccination HPV dans les collèges et suppression du ticket modérateur de certains vaccins

L'article 17 concerne le déploiement de la campagne de vaccination contre les papillomavirus humains (HPV), motivée par un objectif de prévention de cancers urogénitaux ou de la sphère ORL. L'analyse effectuée par la mission permet d'obtenir les constats suivants :

- **étape 1 :** identification des personnes morales ou physiques concernées par la mesure :
  - personnes physiques (individus) ;
- **étape 2 :** identification de la composition du/des public(s) cible(s) :
  - au 1er janvier 2023, la France compte 416 475 filles et 436 608 garçons de 12 ans, et 426 894 filles et 447 448 garçons de 13 ans, les classes d'âge concernées par la mesure[8]. ;
- **étape 3 :** analyse des inégalités préexistantes et de l'effet anticipé de la mesure sur ces éventuelles inégalités :
  - la mesure n'est pas explicitement motivée par l'objectif de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes. Dans la fiche d'évaluation préalable du PLFSS 2024, la rubrique d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est renseignée comme étant « sans objet » ;
  - concernant les éventuelles inégalités entre les femmes et les hommes dans le champ couvert par la mesure, il existe une différence d'exposition entre les femmes et les hommes au HPV, tant au niveau de (i) l'exposition à la contraction du virus du fait de taux différenciés de vaccination 2 doses entre les filles (41,5%) et les garçons (8,5%)[9] ; que de (ii) la différence de risques associées à la contraction du virus (cancer du col de l'utérus notamment), qui est plus important chez les femmes ;
  - concernant l'effet anticipé de la mesure sur les inégalités, la vaccination systématique des filles et des garçons participe à améliorer la santé des femmes[10] ;
  - enfin, concernant d'éventuels biais comportementaux qui pourraient mener à une réaction différenciée à la mesure entre les hommes et les femmes, compte tenu de la différenciation des risques associés à la contraction du virus, il se peut que les familles continuent (à l'image des inégalités préexistantes) de vacciner davantage les filles que les garçons. La vaccination des garçons est pourtant essentielle pour améliorer la santé des femmes ;
- **étape 4 :** au regard de cette analyse, la mission a réfléchi à d'éventuels ajustements correctifs des mesures prenant en compte l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes :
  - cette mesure a un effet direct sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle pourrait être rattachée à l'axe « Améliorer la santé des femmes » dans le DPT ;
  - afin d'anticiper une moindre vaccination des garçons et la prévenir, le dispositif, dans sa mise en œuvre, pourrait être accompagné de mesures d'aller-vers et de campagnes de sensibilisation, à destination des garçons et de leurs familles.

---

[8] Pyramide des âges, données annuelles 2024. Insee. Paru le 16 janvier 2024.

[9] Données issues de l'exposé des motifs de l'article 17 de l'annexe 9 du PLFSS 2024.

[10] Haute autorité de santé, Décembre 2019 :« Synthèse de la recommandation vaccinale : Vaccination contre les papillomavirus chez les garçons ».

1.5. Article 18 : Gratuité des préservatifs pour tous les assurés âgés de moins de 26 ans sans prescription

L'article 18 consiste à permettre aux pharmaciens de délivrer des préservatifs externes ou internes intégralement pris en charge par l'assurance maladie obligatoire, avec une dispense d'avance de frais systématique. L'analyse effectuée par la mission permet d'obtenir les constats suivants :

- **étape 1 :** identification des personnes morales ou physiques concernées par la mesure :
  - personnes physiques (individus) ;
- **étape 2 :** identification de la composition du/des public(s) cible(s) :
  - au 1er janvier 2023, la France compte 4 008 519 femmes âgées de 15 à 24 ans révolus et 4 229 927 hommes âgées de 15 à 24 ans révolus, éligibles au dispositif[11].
- **étape 3 :** analyse des inégalités préexistantes et de l'effet anticipé de la mesure sur ces éventuelles inégalités :
  - la mesure est explicitement motivée par l'objectif de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes. Dans la fiche d'évaluation préalable du PLFSS 2024, la rubrique d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est renseignée de la façon suivante : « *Cette mesure permet d'harmoniser la prise en charge des moyens de contraception pour les femmes et les hommes. […]. La responsabilité de la contraception incombe dans les faits majoritairement aux femmes. Les moyens utilisés relèvent essentiellement de méthodes dites « féminines » or les hommes sont également concernés par la prévention des grossesses non désirées. En prenant intégralement en charge les préservatifs, la mesure permettrait d'impliquer tant les hommes que les femmes de moins de 26 ans à la contraception et de les responsabiliser dès qu'ils sont en âge d'avoir les premiers rapports sexuels* »
  - concernant les éventuelles inégalités entre les femmes et les hommes dans le champ couvert par la mesure, il est fait mention, dans la fiche d'évaluation préalable de l'article du projet de loi, d'une inégalité de charge liée à la prise de contraception entre les hommes et les femmes. Celle-ci incombe davantage aux femmes[12], qui en portent aussi les coûts économiques associés ;
  - concernant l'effet anticipé de la mesure sur les inégalités, la mesure peut être sans effet sur les inégalités existantes entre les hommes et les femmes liées à la répartition de la charge relative à la prise de contraception. Dans la mise en œuvre de la mesure, il importe que des préservatifs tant masculins que féminins soient éligibles à la prise en charge par l'assurance maladie ;
  - concernant d'éventuels biais comportementaux qui pourraient mener à une réaction différenciée à la mesure entre les hommes et les femmes, compte tenu des différents rôles sociaux entres les femmes et les hommes et de l'inégale charge relative à la prise de contraception, les femmes peuvent être susceptibles de recourir davantage que les hommes au dispositif ;

[11] Pyramide des âges, données annuelles 2024. Insee. Paru le 16 janvier 2024.

[12] Le Guen, Mireille, Mylène Rouzaud-Cornabas, et Cécile Ventola. « Les hommes face à la contraception : entre norme contraceptive genrée et processus de distinction », Cahiers du Genre, vol. 70, no. 1, 2021, pp. 157-184.

- **étape 4 :** au regard de cette analyse, la mission a réfléchi à d'éventuels ajustements correctifs des mesures prenant en compte l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes :
  - cette mesure a un effet indirect sur l'égalité entre les femmes et les hommes, au regard des inégalités de répartition de la contraception ;
  - le dispositif pourrait par exemple s'accompagner de mesures d'aller-vers pour sensibiliser les hommes à un meilleur partage de la charge contraceptive. Il s'agirait aussi de s'assurer de l'inscription effective de préservatifs féminins dans le dispositif de gratuité.

1.6. Article 19 : Lutter contre la précarité menstruelle

L'article 19 consiste à permettre un remboursement des protections menstruelles réutilisables les plus utilisées, à savoir les culottes menstruelles et les coupes menstruelles (« cups »). L'analyse effectuée par la mission permet d'obtenir les constats suivants :

- **étape 1 :** identification des personnes morales ou physiques concernées par la mesure :
  - personnes physiques (individus) ;
- **étape 2 :** identification de la composition du/des public(s) cible(s) :
  - la mesure touchera principalement des femmes (personnes menstruées) ayant moins de 26 ans ou bénéficiant de la complémentaire santé solidaire ;
- **étape 3 :** analyse des inégalités préexistantes et de l'effet anticipé de la mesure sur ces éventuelles inégalités :
  - la mesure est explicitement motivée par l'objectif de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes. Dans la fiche d'évaluation préalable du PLFSS 2024, la rubrique d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est renseignée de la façon suivante « *Les dépenses liées aux règles représentent un impact financier supplémentaire dans le budget lié aux biens de première nécessité pour les femmes. Certaines d'entre elles doivent parfois choisir entre l'achat de denrées alimentaires et de protections menstruelles. En prenant en charge les protections périodiques pour les moins de 26 ans et les bénéficiaires de la C2S, cette mesure participe à gommer les inégalités économiques entre les hommes et les femmes* » ;
  - outre les enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes, il existe des inégalités de pouvoir d'achat à revenu équivalent du fait de l'achat des protections menstruelles, décroissantes par rapport aux revenus. Ces inégalités sont également à croiser avec les inégalités de revenus : la précarité menstruelle touche les personnes à bas salaires, d'où le ciblage des populations étudiantes et des bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire. Ce même constat avait motivé l'application d'un taux réduit de TVA à 5,5 % aux protections menstruelles ;
  - concernant l'effet anticipé de la mesure sur les inégalités, la mesure contribue à atténuer les inégalités de pouvoir d'achat entre les femmes et les hommes, en particulier pour les classes de bas salaires particulièrement exposées à la précarité menstruelle ;
  - concernant d'éventuels biais comportementaux qui pourraient mener à une réaction différenciée à la mesure entre les hommes et les femmes, l'analyse est non applicable.

- **étape 4 :** au regard de cette analyse, la mission a réfléchi à d'éventuels ajustements correctifs des mesures prenant en compte l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes :
  - motivée par un objectif de pouvoir d'achat, la mesure peut s'inscrire dans l'axe « Agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale » du DPT.
  - la pertinence du ciblage de la mesure devrait être évalué *ex post*, notamment pour adapter éventuellement la borne d'âge.

1.7. Article 20 : Evolution des rendez-vous prévention aux âges clés de la vie

L'article 20 consiste à permettre aux assurés de bénéficier de rendez-vous de prévention intégralement pris en charge par l'assurance maladie. L'information sur l'existence de ces rendez-vous de prévention permettra de faciliter et d'améliorer l'accessibilité des assurés aux consultations, dépistages et examens préventifs dont ils peuvent bénéficier. L'analyse effectuée par la mission permet d'obtenir les constats suivants :

- **étape 1 :** identification des personnes morales ou physiques concernées par la mesure :
  - personnes physiques (individus) ;
- **étape 2 :** identification de la composition du/des public(s) cible(s) :
  - dans le cadre de ce dispositif, les assurés se voient des bilans prévention aux âges clés de la vie, à savoir entre ses 18 et 25 ans, 45 et 50 ans, 60 et 65 ans et 70 et 75 ans. Pour ses classes d'âge respectives, la France compte : 2 742 564 femmes et 2 885 586 hommes âgés de 18 à 25 ans ; 2 097 799 femmes et 2 043 531 hommes âgés de 45 à 50 ans ; 2 213 934 femmes et 2 047 909 hommes âgés de 60 à 65 ans ; et 1 998 902 femmes et 1 689 087 hommes âgés de 70 à 75 ans ;
- **étape 3 :** analyse des inégalités préexistantes et de l'effet anticipé de la mesure sur ces éventuelles inégalités :
  - cette mesure n'est pas motivée explicitement par l'objectif de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes mais elle y contribue explicitement. Dans la fiche d'évaluation préalable du PLFSS 2024, la rubrique d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est renseignée de la façon suivante « *Cette mesure contribue à améliorer l'égalité entre les femmes et les hommes puisque le contenu des consultations, des dépistages, et des examens prévus dans le cadre de ces rendez-vous est adapté au sexe (par exemple, prévention du cancer du sein et du col de l'utérus, contenu adapté aux spécificités de santé des femmes). Le rendez-vous sera également l'occasion de prévenir les violences sexistes et sexuelles. Par ailleurs, ce rendez-vous devrait aider les femmes et les hommes à adopter des comportements protecteurs, alors même qu'il existe encore des inégalités entre les femmes et les hommes dans ce domaine (exemple de la pratique de l'activité physique).* » ;
  - concernant les éventuelles inégalités entre les femmes et les hommes dans le champ couvert par la mesure, il existe des inégalités (i) de prise en charge des maladies entre les hommes et les femmes, notamment du fait des différences d'exposition à différentes maladies des hommes et des femmes et des différences de temporalité de prise en charge et de détection des maladie[13], et (ii) de prévention des maladies, notamment du fait de différences de comportements à risques entre les hommes et les femmes (alimentation, consommation de tabac et

[13] Santé publique France, 8 mars 2024 : « Des inégalités de santé persistantes entre les femmes et les hommes ».

d'alcool, pratique du sport[14]) et de différence de recours aux soins[15]. Ces différences sont à croiser avec la catégorie socio-professionnelle mais également avec l'âge ;

- concernant l'effet anticipé de la mesure sur les inégalités, la mesure a une incidence sur plusieurs plans : (i) concernant la prise en compte des inégalités d'exposition aux risques entre les hommes et les femmes : la mesure prévoit une spécialisation des rendez-vous de dépistage selon les risques spécifiques auxquels sont exposés les hommes et les femmes ; (ii) concernant les différences de taux de recours, la fréquence des rendez-vous gratuits peut inciter les hommes à avoir davantage recours à un suivi médical ; (iii) concernant la santé des femmes : le dispositif permettra de mieux prendre en compte les formes spécifiques de risques et de maladie auxquels sont exposées les femmes ; (iv) concernant les inégalités de santé liées à l'âge et au revenu, la mesure prévoit d'atténuer les inégalités existantes en adaptant les rendez-vous à l'âge du patient ;
- concernant d'éventuels biais comportementaux qui pourraient mener à une réaction différenciée à la mesure entre les hommes et les femmes :compte tenu du moindre recours des hommes aux rendez-vous de suivi médical, la mesure peut bénéficier davantage à des femmes ;

- **étape 4 :** au regard de cette analyse, la mission a réfléchi à d'éventuels ajustements correctifs des mesures prenant en compte l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes :
  - cette mesure a un effet indirect sur l'égalité entre les femmes et les hommes, au regard des messages de prévention ciblées susceptible d'être véhiculées à l'occasion de ces rendez-vous. Dans le DPT, cette mesure pourrait être en partie rattachée à l'axe « Améliorer la santé des femmes » ;
  - pour mitiger d'éventuels biais défavorables aux hommes, la mise en œuvre de ce dispositif pourrait s'accompagner de démarches d'aller-vers pour inciter les hommes à en bénéficier. Par ailleurs, une évaluation de la mise en place et du déploiement des rendez-vous de prévention est prévue dans le cadre du suivi des programmes prioritaires du gouvernement, laquelle pourra prendre en compte ces enjeux.

1.8. Article 21 : Mieux articuler les droits à la complémentaire santé solidaire avec le bénéfice de certains minima sociaux

L'article 21 met en place une présomption de droit à la complémentaire santé solidaire (C2S) avec participation financière à la majorité des nouveaux bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) et de l'allocation du contrat d'engagement jeune (ACEJ) sous certaines conditions, ainsi qu'un renouvellement automatique du droit dès lors que leur situation reste inchangée. L'analyse effectuée par la mission permet d'obtenir les constats suivants :

- **étape 1 :** identification des personnes morales ou physiques concernées par la mesure :
  - personnes physiques (individus) ;

[14] Insee, 3 mars 2022 : « Femmes et hommes, l'égalité en question – Edition 2022 ». Chapitre 5 : « Santé : santé mentale, soutien social et consommation d'alcool et de tabac ».

[15] Insee, 3 mars 2022 : « Femmes et hommes, l'égalité en question – Edition 2022 ». Chapitre 5 : « Santé : santé et recours aux soins ».

- **<u>étape 2 :</u>** identification de la composition du/des public(s) cible(s) :
  - il s'agit ici de renseigner la composition sexuée des allocataires des minima sociaux concernés par la mesure : en 2022, les femmes représentent 52% des allocataires de minima sociaux[16] ; 49% des allocataires de l'AAH[17] ; 43% des allocataires de l'AAS[18] ; 50% des bénéficiaires de l'ASI[19] ; 46% des allocataires de la garantie jeune[20] (qui est remplacée progressivement par l'ACEJ). Pour ces quatre minima sociaux pris dans leur ensemble, les femmes constituent 48% de l'effectif total en 2021[21] ;
- **<u>étape 3 :</u>** analyse des inégalités préexistantes et de l'effet anticipé de la mesure sur ces éventuelles inégalités :
  - la fiche d'évaluation préalable de l'article du projet de loi stipule qu'il existe des inégalités entre les femmes et les hommes dans l'exposition à la précarité économique, et donc aux inégalités sociales de santé ;
  - la mesure est explicitement motivée par l'objectif de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes et la fiche d'évaluation préalable de l'article du projet de loi comporte la justification suivante : « *Les femmes constituent une part importante des allocataires des quatre minima auxquels sera étendue la présomption de C2S-payante. Or, les femmes étant davantage exposées que les hommes à la précarité économique et aux inégalités sociales de santé, cette mesure améliorera leur taux de couverture complémentaire santé et renforcera leur accès aux soins* » ;
  - cela étant, ce constat doit être nuancé dès lors que les femmes sont moins nombreuses que les hommes parmi les bénéficiaires des quatre prestations sociales concernées, tel qu'il en ressort des informations collectées à l'étape 2 ;
  - concernant l'effet anticipé de la mesure sur les inégalités, la mesure doit permettre d'améliorer la couverture santé des femmes en situation de précarité et contribuer ainsi à lutter contre l'exclusion sociale, mais l'analyse plus précise de la composition sexuée du public bénéficiaire de la mesure montre que, si les femmes constituent la majorité des allocataires de minima sociaux dans leurs ensemble, en l'espèce, la mesure devrait concerne 48% de femmes et 52% d'hommes ;
  - il n'existe pas de biais comportementaux connus en matière de recours à la C2S entre les hommes et les femmes ;

---

[16] Insee, 3 mars 2022 : « Femmes et hommes, l'égalité en question – Edition 2022 ». Chapitre 4 : « Revenus et niveaux de vie : allocations chômage et minima sociaux ».

[17] Données pré-réformes de l'AAH. Panorama de la Drees : « Minima sociaux et prestations sociales : ménages aux revenus modestes et redistribution – Edition 2023 ». Fiche 25 : L'allocation aux adultes handicapés.

[18] Panorama de la Drees : « Minima sociaux et prestations sociales : ménages aux revenus modestes et redistribution – Edition 2023 ». Fiche 23 : L'allocation de solidarité spécifique.

[19] Panorama de la Drees : « Minima sociaux et prestations sociales : ménages aux revenus modestes et redistribution – Edition 2023 ». Fiche 26 : L'allocation supplémentaire d'invalidité.

[20] Panorama de la Drees : « Minima sociaux et prestations sociales : ménages aux revenus modestes et redistribution – Edition 2023 ». Fiche 30 : La garantie jeune.

[21] 560 269 femmes parmi les 1 165 000 personnes concernées par ces quatre minima sociaux (pré-réforme de l'AAH). Calculs effectués par la mission à partir du Panorama de la Drees : « Minima sociaux et prestations sociales : ménages aux revenus modestes et redistribution – Edition 2023 ».

- **étape 4 :** au regard de cette analyse, la mission a réfléchi à d'éventuels ajustements correctifs des mesures prenant en compte l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes :
  - cette mesure a un effet éventuellement indirect sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Des informations supplémentaires sont toutefois nécessaires pour qualifier cet effet ;
  - aucun ajustement correctif n'apparaît nécessaire au vu des informations connues.

1.9. Article 23 : Réforme des financements médecine, chirurgie, obstétrique (MCO) des établissements de santé

L'article 23 met en place des modèles de financement mixtes dans les établissements de santé. L'analyse effectuée par la mission permet d'obtenir les constats suivants :

- **étape 1 :** identification des personnes morales ou physiques concernées par la mesure :
  - personnes physiques (individus) ;
- **étape 2 :** identification de la composition du/des public(s) cible(s) :
  - cette mesure concerne, en aval, les publics usagers des hôpitaux et de la médecine de ville, dont il n'est pas possible d'anticiper avec pertinence et en amont la distribution sexuée ;
- **étape 3 :** analyse des inégalités préexistantes et de l'effet anticipé de la mesure sur ces éventuelles inégalités :
  - la mesure n'est pas explicitement motivée par l'objectif de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes ;
  - selon des différences de recours aux soins[22], cette mesure est susceptible de toucher davantage des femmes ou des hommes mais sans certitude. La mesure touchera le public usager des services de soins ;
  - la mesure est susceptible d'avoir un impact différencié entre les hommes et les femmes selon la composition sexuée du public usager des établissements hospitaliers ;
  - concernant les éventuels biais comportementaux qui pourraient mener à une réaction différenciée à la mesure entre les hommes et les femmes, ces derniers ont des recours différenciés au suivi en santé et aux soins[23] ;
- **étape 4 :** au regard de cette analyse, la mission a réfléchi à d'éventuels ajustements correctifs des mesures prenant en compte l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes :
  - cette mesure a un effet éventuellement indirect sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Des informations supplémentaires sont toutefois nécessaires pour qualifier cet effet ;
  - à ce stade, aucune mesure corrective n'est identifiée.

[22] Insee, 3 mars 2022 : « Femmes et hommes, l'égalité en question – Edition 2022 ». Chapitre 5 : « Santé : santé et recours aux soins ».

[23] Insee, 3 mars 2022 : « Femmes et hommes, l'égalité en question – Edition 2022 ». Chapitre 5 : « Santé : santé et recours aux soins ».

1.10. Article 25 : Elargir les compétences des pharmaciens en matière de délivrance d'antibiotiques après un test rapide d'orientation diagnostique – « TROD » (angine ou cystite)

L'article 25 étend les compétences des pharmaciens en les autorisant à délivrer des antibiotiques après avoir réalisé un test (TROD angine ou bandelette urinaire) dont le résultat est positif pour les personnes éligibles. L'analyse effectuée par la mission permet d'obtenir les constats suivants :

- **étape 1 :** identification des personnes morales ou physiques concernées par la mesure :
  - personnes physiques ;
- **étape 2 :** identification de la composition du/des public(s) cible(s) :
  - la mesure est susceptible de toucher dans de plus grande proportion des femmes dès lors qu'elle cible (i) les patients de plus de 3 ans atteint d'une angine et (ii) les femmes souffrant de cystite aigue ;
- **étape 3 :** analyse des inégalités préexistantes et de l'effet anticipé de la mesure sur ces éventuelles inégalités :
  - la mesure n'est pas explicitement motivée par l'objectif de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes. Dans la fiche d'évaluation préalable du PLFSS 2024, la rubrique d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est renseignée de la façon suivante « *sans objet.* » ;
  - concernant les éventuelles inégalités entre les femmes et les hommes dans le champ couvert par la mesure, (i) les cystites touchent principalement les femmes mais concerne également les hommes dans une moindre mesure[24] et (ii) les hommes et les femmes recourent de façon différencié aux soins[25] ;
  - concernant l'effet anticipé de la mesure sur les inégalités, la mesure est motivée par un objectif de fluidification du système de santé par une meilleure prise en charge des cas d'angine pour les personnes de plus de trois ans et de cystite chez les femmes ; en ce sens, elle participe indirectement à améliorer la santé des femmes ;
  - concernant d'éventuels biais comportementaux qui pourraient mener à une réaction différenciée à la mesure entre les hommes et les femmes, (i) les hommes risquent de recourir dans une moindre mesure au dispositif concernant les angines, du fait de différence de propension à recourir aux soins entre les femmes et les hommes ; (ii) l'analyse est non pertinente concernant les cystites, car la mesure ne concerne que les femmes ;
- **étape 4 :** au regard de cette analyse, la mission a réfléchi à d'éventuels ajustements correctifs des mesures prenant en compte l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes :
  - dans le DPT, cette mesure peut en partie être rattachée à l'axe « Améliorer la santé des femmes » ;
  - à ce stade, aucune mesure corrective n'est identifiée, en dehors des campagnes d'aller vers susceptible d'être ciblées en particulier sur les hommes du fait de leur moindre observance.

[24] Service public d'information en santé : Infection urinaire : https://www.sante.fr/infection-urinaire-cystite.

[25] Insee, 3 mars 2022 : « Femmes et hommes, l'égalité en question – Edition 2022 ». Chapitre 5 : « Santé : santé et recours aux soins ».

1.11. Article 26 : Possibilité pour les médecins du travail de déléguer aux infirmiers qualifiés en santé au travail la réalisation de certains actes pour le renouvellement périodique de l'examen médical d'aptitude des salariés agricoles bénéficiaires du suivi individuel renforcé

L'article 26 offre la possibilité d'un meilleur suivi de santé pour les salariés agricoles particulièrement exposés aux risques professionnels et alors que la mutualité sociale agricole (MSA) fait face à des difficultés de recrutement de médecins du travail. L'analyse effectuée par la mission permet d'obtenir les constats suivants :

- **étape 1 :** identification des personnes morales ou physiques concernées par la mesure :
  - personnes physiques (individus) ;
- **étape 2 :** identification de la composition du/des public(s) cible(s) :
  - en premier niveau, les personnes physiques concernées par la mesure sont le groupe d'infirmiers qualifiés en santé au travail ;
  - en deuxième niveau, les individus concernés sont les salariés agricoles exposés aux risques professionnels qui pourront bénéficier d'un meilleur suivi ;
- **étape 3 :** analyse des inégalités préexistantes et de l'effet anticipé de la mesure sur ces éventuelles inégalités :
  - la mesure n'est pas explicitement motivée par un objectif de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes. Dans la fiche d'évaluation préalable du PLFSS 2024, la rubrique d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est renseignée de la façon suivante « *sans objet.* » ;
  - concernant les inégalités préexistantes à la mesure entre les femmes et les hommes dans le champ concerné : (i) de façon générale, les femmes et les hommes sont exposés à des risques du travail et des maladies professionnelles de façon différenciée[26] ; (ii) en particulier dans le secteur agricole, les salariés agricole sont exposés à des risques différenciés, par exemple des risques particuliers liés à la grossesse[27], et à des prises en charge différenciées entre les femmes et les hommes du fait de l'absence de reconnaissance du statut de salarié agricole d'une partie des agricultrices[28], ne leur ouvrant pas de protection sociale ;
  - concernant les effets anticipés de la mesure sur l'égalité entre les femmes et les hommes, celle-ci peut permettre d'atténuer les inégalités préexistantes en matière d'exposition aux risques professionnels si elle permet un meilleur suivi des salariés agricoles exposés aux risques professionnels ; elle ne permet pas en revanche le suivi des agricultrices qui ne bénéficient pas d'un statut agricole ;
  - il n'existe pas de biais comportementaux spécifiques susceptible de conduire à une réaction différenciée entre les femmes et les hommes ;

[26] Document d'étude de la Dares n°265, Karine Briard, janvier 2023 : « Conditions de travail et mixité : quelles différences entre professions, et entre femmes et hommes ? »

[27] Rapport d'information n°615 fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur les femmes et l'agriculture : pour l'égalité dans les territoires, 2016.

[28] Rapport d'information n°615 fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur les femmes et l'agriculture : pour l'égalité dans les territoires, 2016.

- **étape 4 :** au regard de cette analyse, la mission a réfléchi à d'éventuels ajustements correctifs des mesures prenant en compte l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes :
  - cette mesure a un effet éventuellement indirect sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Des informations supplémentaires sont toutefois nécessaires pour qualifier cet effet ;
  - à ce stade, aucune mesure corrective n'est identifiée face aux difficultés issues du manque de reconnaissance du statut agricole pour certaines agricultrices ne leur permettant pas de bénéficier du suivi de santé au travail ciblé par la mesure.

1.12. Article 27 : Diminuer les arrêts de travail non justifiés en améliorant et en facilitant les contrôles sur les prescripteurs et les assurés

L'article 27 porte une mesure de renforcement des contrôles des arrêts de travail. L'analyse effectuée par la mission permet d'obtenir les constats suivants :

- **étape 1 :** identification des personnes morales ou physiques concernées par la mesure :
  - personnes physiques (malades et professionnels de santé)
- **étape 2 :** identification de la composition du/des public(s) cible(s) :
  - il conviendra ici de renseigner la composition sexuée du public patient ayant eu recours à un arrêt de travail
- **étape 3 :** analyse des inégalités préexistantes et de l'effet anticipé de la mesure sur ces éventuelles inégalités :
  - la mesure n'est pas explicitement motivée par un objectif de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes. Dans la fiche d'évaluation préalable du PLFSS 2024, la rubrique d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est renseignée de la façon suivante « *sans objet.* » ;
  - concernant les inégalités préexistantes à la mesure entre les femmes et les hommes dans le champ concerné :les femmes et les hommes sont différemment exposés aux conséquences d'un arrêt maladie de longue durée. Parmi les salariés ayant été arrêtés au moins un mois pour maladie, 15% de femmes et 11% des hommes sont au chômage ou inactifs l'année suivante[29] ;
  - concernant les effets anticipés de la mesure sur l'égalité entre les femmes et les hommes, la mesure peut éventuellement participer à limiter les effets défavorables à l'emploi des femmes en permettant de suivre plus précisément le recours aux arrêts de travail longs,;
  - il n'existe pas de biais comportementaux connus susceptible de conduire à une réaction différenciée entre les femmes et les hommes ;
- **étape 4 :** au regard de cette analyse, la mission a réfléchi à d'éventuels ajustements correctifs des mesures prenant en compte l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes :
  - cette mesure a un effet éventuellement indirect sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Des informations supplémentaires sont toutefois nécessaires pour qualifier cet effet ;
  - à ce stade, aucune mesure corrective n'est identifiée.

[29] Etudes et résultats de la Dares n°938, décembre 2015 : « Les arrêts de maladie de longue durée pénalisent les trajectoires professionnelles ».

1.13. Article 28 : Limitation de la durée des arrêts de travail prescrits en téléconsultation et limitation de la prise en charge des prescriptions aux téléconsultations avec vidéotransmission ou échange téléphonique

L'article 28 doit permettre de garantir une consultation approfondie en présence du patient pour tout arrêt de travail d'une durée supérieure à trois jours ou pour tout renouvellement d'un arrêt de travail. L'analyse effectuée par la mission permet d'obtenir les constats suivants

- **étape 1 :** identification des personnes morales ou physiques concernées par la mesure :
  - personnes physiques (malades et professionnels de santé)
- **étape 2 :** identification de la composition du/des public(s) cible(s) :
  - il s'agit ici d'identifier la composition sexuée du public nécessitant un arrêt de travail long ou le renouvellement d'un arrêt de travail ;
- **étape 3 :** analyse des inégalités préexistantes et de l'effet anticipé de la mesure sur ces éventuelles inégalités :
  - la mesure n'est pas explicitement motivée par un objectif de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes. Dans la fiche d'évaluation préalable du PLFSS 2024, la rubrique d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est renseignée de la façon suivante « *sans objet.* » ;
  - concernant les inégalités préexistantes à la mesure entre les femmes et les hommes dans le champ concerné : la précarité économique est un facteur d'inégalité entre les femmes et les hommes dans l'accès au soin et la prise en charge médicale. Or les femmes sont plus touchées par la pauvreté, notamment parce qu'elles sont à la tête de familles monoparentales dans plus de 8 cas sur dix. Elles peuvent aussi faire face à des difficultés de transport, liées à leur moindre usage de la voiture par rapport aux hommes ;
- **étape 4 :** au regard de cette analyse, la mission a réfléchi à d'éventuels ajustements correctifs des mesures prenant en compte l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes :
  - cette mesure a un effet éventuellement indirect sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Des informations supplémentaires sont toutefois nécessaires pour qualifier cet effet ;
  - à ce stade, aucune mesure corrective n'est identifiée.

1.14. Article 30 : Inciter au recours aux transports partagés

L'article 30 prévoit d'inciter au recours aux transports médicaux partagés. L'analyse effectuée par la mission permet d'obtenir les constats suivants :

- **étape 1 :** identification des personnes morales ou physiques concernées par la mesure :
  - personnes physiques (usagers du système de santé) et personnes morales (taxi);
- **étape 2 :** identification de la composition du/des public(s) cible(s) :
  - le public ayant recours aux transports médicaux n'étant pas pilotable en amont, l'anticipation de la composition sexuée de ce dernier est rendue inapplicable ;
  - concernant la répartition sexuée du secteur, parmi les candidats inscrits aux examens taxis en 2023, 83% sont des hommes et 17% sont des femmes[30] ;

[30] Collection études : Les taxis et VTC : accès à la profession, offre de transport, équipement. Rapport 2024 de l'observatoire national des transports publics particuliers de personnes. Mars 2024. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

- **étape 3 :** analyse des inégalités préexistantes et de l'effet anticipé de la mesure sur ces éventuelles inégalités :
  - la mesure n'est pas explicitement motivée par un objectif de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes. Dans la fiche d'évaluation préalable du PLFSS 2024, la rubrique d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est renseignée de la façon suivante « *sans objet.* » ;
  - concernant les inégalités préexistantes à la mesure entre les femmes et les hommes dans le champ concerné : l'accès au remboursement des transports médicaux concernent notamment les accouchements (dans le cadre des maternités éloignées), les séjours en hôpital, les déplacements pour des soins liés à une affection de longue durée (ALD) et les soins en rapports avec un accident du travail ou une maladie professionnelle. Pour l'ensemble de ces cas, il existe des différences de situations entre les femmes et les hommes : accouchement, recours différenciés entre les femmes et les hommes aux soins concernant les séjours en hôpitaux[31], 51% de femmes parmi les personnes atteintes d'ALD et 78% parmi les personnes concernées par plusieurs ALD (polypathologies)[32] ; enfin, il existe des différences d'expositions aux risques d'accidents du travail et aux maladies professionnelles[33].
  - concernant les effets anticipés de la mesure sur l'égalité entre les femmes et les hommes, la mesure pourrait toucher davantage de femmes qui sont concernées, plus que les hommes, par les accouchements ou par des situations de pertes d'autonomie ;
  - concernant les éventuels biais comportementaux qui pourraient mener à une réaction différenciée à la mesure, la mesure est susceptible d'avoir un impact différencié sur entre les hommes et les femmes du fait de niveau d'observance plus important chez les femmes en matière de suivi en santé[34] ;
- **étape 4 :** au regard de cette analyse, la mission a réfléchi à d'éventuels ajustements correctifs des mesures prenant en compte l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes :
  - cette mesure a un effet éventuellement indirect sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Des informations supplémentaires sont toutefois nécessaires pour qualifier cet effet ;
  - à ce stade, aucune mesure corrective n'est identifiée.

1.15. Article 34 : Faciliter l'inscription d'un acte à la nomenclature lorsqu'il prévoit l'utilisation d'un dispositif médical

L'article 34 porte une mesure d'amélioration de l'accès aux actes de diagnostics innovants. L'analyse effectuée par la mission permet d'obtenir les constats suivants :

- **étape 1 :** identification des personnes morales ou physiques concernées par la mesure :
  - personnes physiques (individus) et personnes morales (entreprises innovantes) ;

[31] Insee, 3 mars 2022 : « Femmes et hommes, l'égalité en question – Edition 2022 ». Chapitre 5 : « Santé : santé et recours aux soins ».

[32] D'après le site de l'Assurance maladie.

[33] Document d'étude de la Dares n°265, Karine Briard, janvier 2023 : « Conditions de travail et mixité : quelles différences entre professions, et entre femmes et hommes ? ».

[34] Insee, 3 mars 2022 : « Femmes et hommes, l'égalité en question – Edition 2022 ». Chapitre 5 : « Santé : santé et recours aux soins ».

- **étape 2 :** identification de la composition du/des public(s) cible(s) :
  - aucune donnée sexuée n'existe sur le public susceptible de bénéficier de cette mesure facilitant l'accès à l'innovation pour les actes associés à un dispositif médical ;
- **étape 3 :** analyse des inégalités préexistantes et de l'effet anticipé de la mesure sur ces éventuelles inégalités :
  - la mesure n'est pas explicitement motivée par un objectif de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes. Dans la fiche d'évaluation préalable du PLFSS 2024, la rubrique d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est renseignée de la façon suivante « *sans objet.* » ;
  - l'ensemble des analyses en étape 3 dépendent des données constatées en étape 2 ;
- **étape 4 :** au regard de cette analyse, la mission a réfléchi à d'éventuels ajustements correctifs des mesures prenant en compte l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes :
  - cette mesure a un effet éventuellement indirect sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Des informations supplémentaires sont toutefois nécessaires pour qualifier cet effet ;
  - à ce stade, aucune mesure corrective n'est identifiée.

1.16. Article 35 : Améliorer les dispositifs d'accès dérogatoires aux produits de santé innovants (accès précoces et compassionnels)

L'article 35 prévoit d'améliorer l'accès les dispositifs d'accès des patients à des traitements innovants. L'analyse effectuée par la mission conduit aux mêmes constats que pour l'article 34 précédent.

1.17. Article 37 : Accompagner les départements volontaires pour renforcer le soutien financier aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)

L'article 37 prévoit de procéder à une simplification majeure des règles de financement des EHPAD et unités de soins longue durée (USLD), en procédant dans les départements volontaires à une fusion des sections soins et dépendance au sein d'une nouvelle section relative aux soins et à l'entretien de l'autonomie pour répondre aux enjeux d'amélioration de la prise en charge en établissement requise par l'évolution du profil des résidents. L'analyse effectuée par la mission permet d'obtenir les constats suivants :

- **étape 1 :** identification des personnes morales ou physiques concernées par la mesure :
  - personnes physiques (personnes âgées en perte d'autonomie)
- **étape 2 :** identification de la composition du/des public(s) cible(s) :
  - la mesure est susceptible de toucher principalement des femmes, qui constituent 75% du public usager des EHPAD [35] ;
- **étape 3 :** analyse des inégalités préexistantes et de l'effet anticipé de la mesure sur ces éventuelles inégalités :
  - la mesure n'est pas explicitement motivée par un objectif de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes. Dans la fiche d'évaluation préalable du PLFSS 2024, la rubrique d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est renseignée de la façon suivante « *sans objet.* » ;
  - concernant les inégalités prééxistantes entre les femmes et les hommes et d'éventuels biais comportementaux, l'analyse est non pertinente car l'article porte une mesure de simplification des règles de financement des EHPAD ;
  - concernant l'effet anticipé de la mesure sur l'égalité entre les femmes et les hommes, en améliorant les conditions de financement des EHPAD, la mesure peut indirectement améliorer les conditions d'accueil en EHPAD, et donc toucher principalement des femmes et améliorer leurs santé.
- **étape 4 :** au regard de cette analyse, la mission a réfléchi à d'éventuels ajustements correctifs des mesures prenant en compte l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes :
  - cette mesure a un effet éventuellement indirect sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Des informations supplémentaires sont toutefois nécessaires pour qualifier cet effet ;
  - à ce stade, aucune mesure corrective n'est identifiée.

1.18. Article 38 : Création du service de repérage et d'accompagnement précoce

L'article 38 vise à mettre en place un service destiné à tous les enfants quels que soient leurs handicaps ou suspicions de handicaps, en créant un parcours de bilan, de diagnostic et d'intervention pour les enfants de moins de 6 ans, articulé avec les parcours de bilan et d'intervention précoce pour les troubles du neuro-développement et le parcours de rééducation et de réadaptation des enfants en situation de polyhandicap ou de paralysie cérébrale. L'analyse effectuée par la mission permet d'obtenir les constats suivants :

- **étape 1 :** identification des personnes morales ou physiques concernées par la mesure :
  - personnes physiques (individus) ;

[35] Les dossiers de la Drees n°104, février 2023 : « Qui vit à domicile, qui vit en établissement parmi les personnes de 60 ans ou plus ? ».

- **étape 2 :** identification de la composition du/des public(s) cible(s) :
  - il conviendra ici de renseigner la composition sexuée des enfants de moins de six ans et la composition sexuée des enfants dont le diagnostic a permis de déterminer une situation de handicap ;
- **étape 3 :** analyse des inégalités préexistantes et de l'effet anticipé de la mesure sur ces éventuelles inégalités :
  - la mesure n'est pas explicitement motivée par un objectif de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes. Dans la fiche d'évaluation préalable du PLFSS 2024, la rubrique d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est renseignée de la façon suivante « *sans objet.* » ;
  - les analyses en étape 3 dépendent des données relatives à la composition sexuée des enfants en situation de handicap concernée par le dispositif ;
- **étape 4 :** au regard de cette analyse, la mission a réfléchi à d'éventuels ajustements correctifs des mesures prenant en compte l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes :
  - cette mesure a un effet éventuellement indirect sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Des informations supplémentaires sont toutefois nécessaires pour qualifier cet effet ;
  - à ce stade, aucune mesure corrective n'est identifiée.

1.19. Article 40 : Adapter la réforme des retraites à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon

L'article 40 prévoit l'adaptation des dispositions relatives à la réforme des retraites à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, et notamment le maintien de l'âge de départ à la retraite pour inaptitude à 62 ans pour Mayotte et la mise en place de l'assurance vieillesse pour les aidants de personnes en situation de handicap à Saint-Pierre-et-Miquelon. L'analyse effectuée par la mission permet d'obtenir les constats suivants : :

- **étape 1 :** identification des personnes morales ou physiques concernées par la mesure :
  - personnes physiques (individus) ;
- **étape 2 :** identification de la composition du/des public(s) cible(s) :
  - pour la mesure d'adaptation à Mayotte, il conviendra de renseigner la composition sexuée d'une classe d'âge de départ à la retraite sur ce territoire ;
  - pour la mesure d'adaptation à Saint-Pierre-et-Miquelon, il conviendra de renseigner la composition sexuée de la population d'aidants de personnes en situation de handicap ;
- **étape 3 :** analyse des inégalités préexistantes et de l'effet anticipé de la mesure sur ces éventuelles inégalités :
  - la mesure n'est pas explicitement motivée par un objectif de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes. Dans la fiche d'évaluation préalable du PLFSS 2024, la rubrique d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est renseignée de la façon suivante « *sans objet.* » ;
  - concernant les inégalités préexistantes à la mesure entre les femmes et les hommes dans le champ concerné : (i) à Mayotte, il existe des inégalités préexistantes entre les femmes et les hommes de revenus et de temps travaillé qui sont répercutés sur les inégalités de montant des allocations à la retraites entre les femmes et les hommes ; (ii) à Saint-Pierre-et-Miquelon, la mesure est susceptible de toucher principalement des femmes qui composent majoritairement la population des aidants de personnes en situation de handicap : 56% de personnes

se déclarant proches aidants sont des femmes en France[36], mais il conviendra de disposer de données spécifiques à Saint-Pierre-et-Miquelon ;
    - il n'existe a priori aucun biais comportementaux qui pourraient mener à une réaction différenciée à la mesure entre les femmes et les hommes ;
- **étape 4 :** au regard de cette analyse, la mission a réfléchi à d'éventuels ajustements correctifs des mesures prenant en compte l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes :
    - cette mesure a un effet éventuellement indirect sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Des informations supplémentaires sont toutefois nécessaires pour qualifier cet effet ;
    - à ce stade, aucune mesure corrective n'est identifiée.

2. La méthode proposée par la mission conduit à neutraliser le reste des articles au regard des critères de tri

Pour le reste des dispositions législatives nouvelles du PLFSS 2024, la méthode de tri proposée par la mission conduit à neutraliser les articles suivants considérés d'emblée sans impact suffisamment direct ou indirect sur l'égalité entre les femmes et les hommes :

- l'article 4 qui porte la fixation à 24,9 milliards du montant dit M (mécanisme de contribution des entreprises du secteur du médicament) ;
- l'article 8 qui concerne le recouvrement des cotisations de retraite complémentaire AGIRC ARRCO et cotisations gérées par la Caisse des dépôts et des consignations, et des contributions conventionnelles de formation professionnelle et de dialogue social ;
- l'article 9 qui concerne des mesures de simplification de schémas de financement de système de retraite dans le cadre de l'extinction des régimes spéciaux ;
- l'article 10 qui porte des transferts financiers au sein des administrations de sécurité sociale et avec le budget de l'Etat ;
- l'article 29 qui concerne la réduction de l'impact environnemental du secteur des dispositifs médicaux ;
- l'article 31 qui porte la réforme du financement de l'Etablissement français du sang ;
- l'article 32 et l'article 33 qui portent des mesures de lutte contre les pénuries de médicaments ;
- l'article 36 qui concerne des mesures relatives à la sécurisation de l'offre de traitement.

[36] Études et résultats de la Drees n°1255 : « Les proches aidants en France en 2021 ».

ANNEXE VI

Perspectives d'analyse des prélèvements obligatoires au prisme de l'égalité entre les femmes et les hommes

SOMMAIRE

1. BIEN QU'ELLE NE FASSE AUCUNE DISTINCTION EXPLICITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES, LA STRUCTURE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES N'EST PAS SANS IMPACT SUR LA SITUATION DES FEMMES ET DES HOMMES 1

1.1. Les femmes et les hommes connaissent des différences de revenu et de patrimoine, toutes défavorables aux femmes 1

1.2. Certaines caractéristiques du système fiscal peuvent entraîner des biais implicitement défavorables aux femmes à l'origine de pistes de réflexions 3

1.2.1. En France, les prélèvements obligatoires sont légèrement anti-redistributifs, et donc en moyenne en défaveur des femmes, mais permettent de financer un système socio-fiscal très redistributif 3

1.2.2. Parmi les prélèvements obligatoires, l'effet favorable pour les femmes de la progressivité de l'impôt sur le revenu est atténué par le mécanisme de quotient conjugal 5

1.2.3. Des pistes de réflexion existent pour améliorer la mécanique égalitaire, mais les données à disposition ne permettent pas d'en mesurer les effets potentiels, et donc d'en garantir la pertinence ou même la faisabilité 8

2. OR, L'IMPACT DE LA STRUCTURE DE RECETTES ET DE DÉPENSES FISCALES ET SOCIALES SUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES N'EST QUE PARTIELLEMENT MESURÉ 10

2.1. Dans un système conjugalisé, évaluer l'impact de la fiscalité sur l'égalité entre les femmes et les hommes suppose de faire des hypothèses sur le partage des charges et ressources entre individus d'un même ménage 10

2.2. Il n'existe pas de connaissance étayée de l'impact sur l'égalité des mesures fiscales et sociales, en flux et en stock 14

2.2.1. La répartition du solde net des impôts et des cotisations sociales entre les femmes et les hommes n'est pas connue et suivie par l'administration 14

2.2.2. En flux, l'impact des nouvelles mesures fiscales ou sociales est mal mesuré, faute de mobilisation de modèle de micro-simulation 18

3. LA DÉMARCHE DE BUDGÉTISATION INTÉGRANT L'ÉGALITÉ PEUT CONTRIBUER À MIEUX MESURER L'IMPACT DU SYSTÈME FISCAL SUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES 18

3.1. La BIE peut contribuer à mieux documenter ou identifier les effets de la structure des recettes fiscales et sociales sur l'égalité entre les femmes et les hommes 18

3.2. La BIE doit aussi permettre une analyse ponctuelle de certaines dépenses fiscales ou sociales sous le prisme de leur impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes 20

3.2.1. L'examen par la mission de trois principales dépenses fiscales en soutien à l'accueil des jeunes enfants a permis de tirer des enseignements pour l'avenir 20

3.2.2. Sans viser l'exhaustivité, la sélection de certaines dépenses fiscales ou sociales à évaluer pourrait fonder des analyses plus poussées 21

3.3. La BIE doit aussi permettre d'améliorer la prise en compte des enjeux d'égalité au sein des études d'impact des dispositions fiscales et sociales des lois financières 23

En France, la politique des prélèvements obligatoires ne fait aucune distinction entre les femmes et les hommes. Elle répond, au contraire, à un principe de neutralité. Pour autant, les choix en la matière ne sont pas sans impact sur l'égalité : la structure des prélèvements obligatoires conservera un impact différencié sur les individus en fonction de leur sexe aussi longtemps que la situation socio-économique des hommes et des femmes diffèrera**,** que ce soit en matière de situation sur le marché du travail, de patrimoine ou de conciliation entre vies professionnelle et familiale. Dans ce contexte, la présente annexe fournit des clés pour guider des analyses utiles de l'impact des prélèvements obligatoires sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

1. Bien qu'elle ne fasse aucune distinction explicite entre les femmes et les hommes, la structure des prélèvements obligatoires n'est pas sans impact sur la situation des femmes et des hommes

1.1. Les femmes et les hommes connaissent des différences de revenu et de patrimoine, toutes défavorables aux femmes

Les différences socioéconomiques entre les femmes et les hommes peuvent être regroupées au sein de quatre grandes catégories[1]. La publication de l'Insee « Femmes et hommes, l'égalité en question » permet de suivre dans le temps l'évolution de ces inégalités de revenus et de patrimoine, qui sont toutes en défaveur des femmes.

1° Les différences en matière d'emploi rémunéré[2] :

- **le niveau d'activité :** en 2020, en France[3], le taux d'activité des femmes âgées de 15 à 64 ans s'établit à 67,6 %, contre 74,5 % pour les hommes ; les femmes représentent 48,5 % de la population active[4];
- **le temps de travail** : les femmes travaillent plus souvent que les hommes à temps partiel (27,4 % des femmes en emploi contre 8,4 % des hommes en emploi en 2020) et représentent par conséquent 75,6 % des personnes travaillant à temps partiel. Ces différences de temps de travail s'expliquent notamment par des inégalités dans les choix de conciliation entre vies privées et professionnelles, détaillées en point n°2, mais aussi par leur sur-représentation dans les métiers à horaires fragmentés ou à temps partiel ;
- **le statut :** les femmes sont davantage salariées que les hommes (90,7 % contre 84,7 % en 2020) ;
- **la catégorie socio professionnelle :** les femmes occupent plus fréquemment des emplois peu ou pas qualifiés. En 2020, 23,5 % d'entre elles sont employées ou ouvrières non qualifiées, contre 14,3 % des hommes. À l'inverse, les hommes sont plus souvent cadres (22,7 % contre 17,9 % des femmes), artisans, commerçants ou chefs d'entreprise (9,2 % contre 4,2 %) ou encore agriculteurs (2,0 % contre 0,7 %) ;

[1] Barnett, K., and Grown, C (2004), *Gender Impacts of Government Revenue Collection: The Case of Taxation*, Commonwealth Secretariat, London

[2] Insee, enquête Emploi 2020.

[3] Hors Mayotte.

[4] Au sens du Bureau international du travail (BIT)

- **le secteur d'activité** : les femmes travaillent très majoritairement dans le secteur tertiaire (88,1 % du total des femmes en emploi en 2020, contre 65,7 % du total des hommes en emploi), notamment au sein de domaines d'activité très féminisés (82,7 % de femmes parmi les personnes en emploi dans l'hébergement médico-social et l'action sociale en 2020, 74,7 % dans la santé, 68,5 % dans l'enseignement ou encore 65,5 % dans les services aux ménages). À l'inverse, d'autres secteurs d'activité se caractérisent par une plus forte présence masculine (70,3 % d'hommes parmi les personnes en emploi dans l'agriculture, 71,5 % dans l'industrie et 88,9 % dans la construction).

2° Les différences en matière de conciliation entre les sphères professionnelle et familiale :

- **les femmes vivant en couple avec un homme demeurent plus impliquées dans le travail ménager que leur conjoint** : en 2016, 73 % des femmes en emploi vivant en couple avec au moins un enfant mineur déclarent faire plus de 7 heures de travail ménager par semaine, contre 31 % des hommes[5] ;
- **l'articulation entre vies familiale et professionnelle repose toujours fortement sur les mères** : les mères ayant déjà été en emploi sont beaucoup plus nombreuses que les pères à être sans emploi ou à temps partiel pour une raison en lien avec les enfants (31 % contre 5 %). En outre, quand les parents ne trouvent pas de solution d'accueil, ce sont principalement les mères qui se chargent d'une garde parentale non choisie. Ainsi, même si les situations d'emploi des couples sont devenues plus souvent similaires depuis 2002, les organisations des couples pour articuler vies familiale et professionnelle demeurent très genrées[6];
- **ces différences en matière de vie conjugale et familiale accroissent les inégalités salariales entre les femmes et les hommes** : cinq ans après une naissance, les revenus salariaux des femmes sont inférieurs de 25 % à ceux qu'ils auraient été sans enfant, quand la situation salariale des pères demeure quasiment inchangée. Cette baisse de rémunération s'accentue avec l'arrivée d'un deuxième ou d'un troisième enfant[7].

[5] Insee, « Femmes et hommes, l'égalité en question », édition 2022.

[6] Dress, « L'articulation entre vies familiale et professionnelle repose toujours fortement sur les mères », mars 2024.

[7] P. Pora, L. Wilner, « Les trajectoires professionnelles des femmes les moins bien rémunérées sont les plus affectées par l'arrivée d'un enfant », Insee Analyses n° 48, 2019.

3° Les différences en matière de patrimoine détenu :

En France, des travaux récents[8] montrent qu'entre 1998 et 2015, l'écart de niveau de patrimoine entre les femmes et les hommes en France a augmenté de 9 % à 16 %, en passant de 7 000 € en 1998 à 24 500 € en 2015. Ces résultats sont cohérents avec de précédents travaux[9] mettant en avant un ordre de grandeur similaire, de l'ordre de 12 %. Cet écart est plus important pour les actifs financiers (37 %) que pour le patrimoine immobilier (4 % pour la résidence principale). Ainsi, en moyenne, les hommes perçoivent davantage de revenus du capital que les femmes, de sorte qu'un traitement fiscal préférentiel dans ce domaine induit un biais en faveur des hommes.

Des différences dans les pratiques de consommation semblent par ailleurs exister entre les femmes et les hommes. Malgré la faiblesse des données de consommation ventilées par le sexe, certaines différences peuvent se manifester entre les femmes et les hommes, notamment pour les biens culturels (71 % des femmes avaient lu au moins un livre dans l'année contre 53 % pour les hommes[10]) et alimentaires (les produits transformés ou ultra-transformés représentent 64 % des dépenses d'alimentation à domicile des hommes vivant seuls, contre 56 % pour les femmes seules)[11].

1.2. Certaines caractéristiques du système fiscal peuvent entraîner des biais implicitement défavorables aux femmes à l'origine de pistes de réflexions

1.2.1. En France, les prélèvements obligatoires sont légèrement anti-redistributifs, et donc en moyenne en défaveur des femmes, mais permettent de financer un système socio-fiscal très redistributif

En 2021, l'Insee a publié une analyse élargie de la redistribution[12] mesurant l'effet redistributif de l'ensemble de la structure des prélèvements obligatoires, les transferts monétaires, les transferts en nature (notamment les dépenses de santé et d'éducation) mais également les dépenses collectives (comme la police, la justice ou les services d'administration).

---

[8] N. Frémeaux et M. Leturcq, 2020, « *Inequalities and the individualization of wealth* », Journal of Public Economics, 184, pp.1-18.

[9] C. Bonnet, A. Keogh et B. Rapoport, 2014, « *Quels facteurs pour expliquer les écarts de patrimoine entre hommes et femmes en France* ? ».

[10] Deps-doc, enquête sur les pratiques culturelles, 2018.

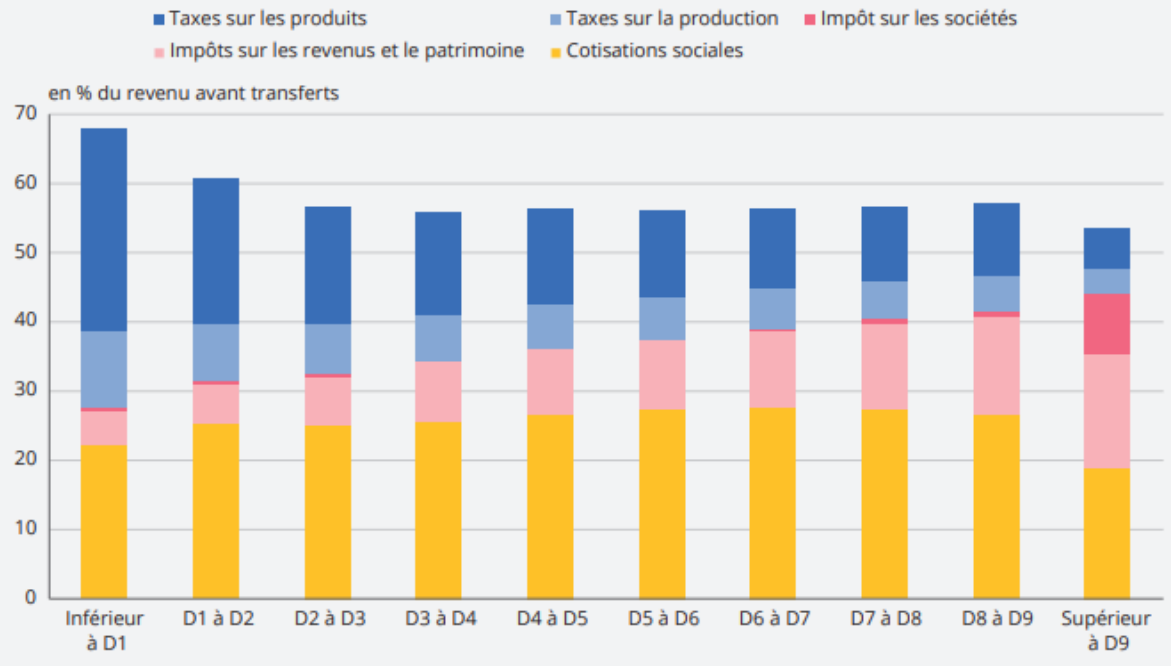
[11] Insee, enquête Budget de famille 2017.

[12] « Réduction des inégalités : la redistribution est deux fois plus ample en intégrant les services publics », Insee Références, Mai 2021

Au sein du système socio-fiscal, les prélèvements obligatoires accroissent légèrement les inégalités monétaires, en défaveur des femmes[13]. Au sens élargi, les 20 % les plus modestes contribuent le plus aux prélèvements, rapportés à leurs revenus primaires (*cf.* graphique 1). **Cet effet est principalement attribuable à la fiscalité sur la consommation, et en particulier à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).** Son caractère régressif s'explique entièrement par une propension marginale à consommer plus élevée pour les ménages modestes, du fait de l'augmentation du taux d'épargne avec le niveau de vie[14]. La structure des taux réduits de TVA a des impacts redistributifs limités entre ménages, tel qu'en atteste le récent rapport du Conseil des prélèvement obligatoire de 2023[15]. A date, la mission n'a identifié qu'un seul taux réduit ciblant des produits spécifiquement consommés par des femmes, à savoir les protections menstruelles (passage du taux normal au taux réduit à 5,5 % depuis 2016 en France).

L'effet régressif de la fiscalité sur la consommation n'est que partiellement compensé par les impôts directs sur le revenu et le patrimoine. Parmi les impositions directes, la principale source de redistribution monétaire est l'impôt sur le revenu (IR). En 2022, l'IR participe pour 31 % à la réduction des inégalités de niveau de vie[16].

Graphique 1 : Prélèvements par dixième de niveau de vie usuel, en part du revenu avant transferts



Source : Insee.

Source les 10 % les plus modestes (niveau de vie usuel inférieur au 1er décile) contribuent en moyenne à hauteur de 29 % de leur revenu avant transferts au titre des taxes sur les produits et de 22 % au titre des cotisations sociales.

---

[13] Ce constat est vrai pour les inégalités qu'elles soient mesurées par l'indice de Gini ou par le ratio inter quintile. Le ratio inter quintile mesure la disparité relative de la distribution d'une grandeur donnée (salaire, revenu, niveau de vie). Ainsi, pour une distribution de revenus, ce ratio rapporte la masse des revenus détenue par les 20 % d'individus les plus riches à celle détenue par les 20 % d'individus les plus pauvres.

[14] . En 2017, d'après les dernières études, le taux d'épargne pour le 5ème quintile de revenu disponible brut par unité de consommation est de 28 % contre 3 % pour le premier quintile (cf. « Plus d'épargne chez les plus aisés, plus de dépenses contraintes chez les plus modestes », Insee Première, septembre 2020).

[15] « La TVA, une taxe à recentrer sur son objectif de rendement pour les finances publiques », Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), février 2023.

[16] Insee, Portrait Social, Edition 2023.

En revanche, les recettes de ces prélèvements obligatoires permettent de financer des prestations redistributives. Il ressort en effet de l'étude pré citée de l'Insee que **le caractère redistributif du système socio-fiscal français provient avant tout des transferts en nature**, comme l'éducation, la santé et le logement, qui contribuent pour 50 % à la réduction des inégalités au sens de la redistribution élargie. Viennent ensuite les prestations sociales monétaires (23 %), les dépenses de consommation collective (16 %) et les retraites (10 %).

1.2.2. Parmi les prélèvements obligatoires, l'effet favorable pour les femmes de la progressivité de l'impôt sur le revenu est atténué par le mécanisme de quotient conjugal

La France dispose d'un système conjugalisé par lequel le barème progressif de l'impôt sur le revenu (IR) est appliqué aux revenus du foyer fiscal, en tenant compte du statut marital du couple et du nombre de personnes à charge (*cf.* encadré 1). Aussi, les personnes mariées ou pacsés sont tenues de déclarer conjointement leurs revenus. Le solde de l'impôt est par ailleurs minoré en fonction du nombre d'enfants à charge. **Ces deux caractéristiques du système fiscal français, aussi connues sous le nom de quotient conjugal et familial, sont rares à l'échelle mondiale**[17]**.**

Encadré 1 : Principes du système de quotient conjugal et familial

L'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) pose le principe d'égalité devant les charges publiques. Selon une jurisprudence bien établie du Conseil constitutionnel, ce principe suppose d'apprécier la capacité contributive au niveau du foyer fiscal, en tenant compte de l'ensemble des revenus des membres du foyer ainsi que du nombre de personnes à charge[18].

Ce principe s'est traduit en France par la conjugalisation (quotient conjugal) et la familialisation (quotient familial) de l'impôt sur le revenu au bénéfice des couples avec enfants. Le barème progressif est appliqué non pas aux revenus individuels, mais à la somme des revenus du foyer divisée par un nombre de parts. Ce nombre de parts est fonction de la situation des contribuables (célibataire, concubin, marié, pacsé, etc.) et du nombre de personnes à sa charge. Chaque couple (pacsé ou marié) dispose de deux parts, contre une seule pour les autres (dont les concubins non liés par le mariage ou le PACS). Des majorations de parts sont octroyées au foyer fiscal pour chaque enfant à charge (*cf.* tableau ci-dessous). Aussi, pour un même revenu, un foyer fiscal avec un nombre de parts plus élevé est soumis à un taux marginal plus faible.

[17] Collombet, C. (2013) : "Focus — La fiscalité familiale en Europe," Informations sociales, 175(1), 114–118. Par ailleurs, d'après l'OCDE, dans le cadre de l'impôt sur les revenus des personnes physiques, une majorité des pays (27 sur 43, représentant 63 % des répondants) ont adopté un système d'imposition individualisée, traitant les revenus des individus séparément pour les fins fiscales. Six pays, à savoir la Belgique, la France, l'Islande, l'Indonésie, la Suisse, et les États-Unis, utilisent le foyer comme unité d'imposition, considérant ainsi les revenus de l'ensemble du ménage pour le calcul de l'impôt. Enfin, huit autres pays offrent aux contribuables la flexibilité de choisir entre l'imposition individualisée et l'imposition basée sur le foyer.

[18] Le conseil constitutionnel a jugé dès 1981 « *que le centre de disposition des revenus à partir duquel peuvent être appréciées les ressources et les charges du contribuable est le foyer familial* » (décision n° 81-133 DC).

Avec le quotient familial, le quotient conjugal constitue ainsi l'une des modalités du calcul de l'IR des couples mariés et pacsés. Ces couples effectuent obligatoirement une déclaration commune[19] : ils forment un seul foyer fiscal auquel sont attribuées deux parts de quotient. En revanche, les personnes cohabitant en dehors des liens juridiques du mariage ou du PACS (aussi appelées « concubins ») sont imposées séparément. La jurisprudence constitutionnelle justifie cette différence de traitement par l'existence d'obligations spécifiques de solidarité pour les couples mariés ou pacsés définies dans le code civil (en particulier le fait d'être solidaires des dettes liées à la vie commune)[20].

Nombre de parts fiscales selon la configuration familiale du ménage

Configuration du foyer	Célibataire ou concubin			Couple marié ou pacsé			à partir du 3ème enfant
	sans enfant	un enfant	deux enfants	sans enfant	un enfant	deux enfants	
Nombre de parts	1	1,5	2	2	2,5	3	+1

Source : Mission.

La conjugalisation de l'impôt sur le revenu est motivée par le principe d'équité entre les foyers. Il s'agit en effet de taxer les individus en fonction de leurs capacités contributives appréciées au niveau du foyer fiscal auquel ils appartiennent. Ce principe, au cœur du système fiscal français, est l'une des déclinaisons de l'exigence constitutionnelle de tenir compte des capacités contributives au niveau familial.

Les mécanismes de conjugalisation et de familialisation sont à l'origine de gains financiers moyens importants pour les ménages. En effet, comme l'a montré l'Insee en 2019[21], « *ils font en très grande majorité des gagnants et les effets sont massifs : 13 millions de ménages sont gagnants, pour un effet total de 27,7 milliards d'euros. 1,1 million de ménages sont également perdants, principalement en raison de la conjugalisation, non rattrapée par des gains à la familialisation. Environ 40 % de l'effet total est dû à la conjugalisation et 60 % à la familialisation. Les gains moyens des ménages gagnants s'élèvent à 2 120 € par an et les pertes des perdants à 400 €. En raison de la progressivité de l'impôt sur le revenu, les 15 % de personnes les plus aisées sont celles qui bénéficient le plus de la conjugalisation : ils reçoivent 48 % des gains totaux alors que les 50 % les plus modestes reçoivent moins de 25 % des gains. L'effet propre de la conjugalisation a augmenté entre 2012 et 2017 en raison des réformes fiscales, qui ont diminué les pertes et augmenté les gains en direction des ménages modestes et médians* ».

Il est à noter que les règles d'attribution des parts fiscales liées au quotient conjugal tendent à sous-estimer le niveau de vie des couples pacsés ou mariés, et donc à les imposer en deçà de leur capacité contributive (*cf.* encadré 2). Inversement, et selon cette même logique, l'absence de conjugalisation de l'IR de concubins peut fausser la juste appréciation de leurs capacités contributives.

[19] Article 6 du code général des impôts (CGI),

[20] Dans une décision du 10 mai 2016, le Conseil constitutionnel a rappelé que le principe de l'imposition commune, destiné à « *prendre en compte la mise en commun des ressources par les époux, qui traduit des obligations pesant sur eux en application du code civil* », est lié au fait que les époux sont tenus à une obligation solidaire, et indépendante du fait qu'ils résident ensemble ou non

[21] « Imposition des couples et des familles : effets budgétaires et redistributifs de l'impôt sur le revenu », Mathias André et Antoine Sireyjol, novembre 2019.

Encadré 2 : Différences entre les échelles d'équivalence fiscales et de niveau de vie (Insee)

L'Insee utilise l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée, qui attribue 1.5 part (ou unité de consommation) aux couples et 1 part aux célibataires, puis 0.3 part par enfant de moins de 14 ans, et 0.5 aux enfants de 14 ans et plus. Selon cette échelle, un couple ayant 3 000 € de revenu disponible a ainsi le même niveau de vie qu'un célibataire dont le revenu s'élève à 2 000 €. Or le quotient conjugal attribue 2 parts aux couples mariés ou pacsés et 1 part au célibataire. Par rapport à l'échelle d'équivalence utilisée par l'Insee, cela conduit à sous-estimer le niveau de vie des couples relativement aux personnes vivant seules.

Aussi, à l'inverse du système fiscal, le système social tient compte des économies d'échelle d'un couple (i.e. lorsque deux personnes en couple sont au RSA, elles ne touchent pas deux fois le montant du RSA).

Source : Guillaume Allegre, Hélène Périvier, Muriel Pucci Porte. Imposition des couples en France et statut marital : simulation de trois réformes du quotient conjugal. 2019.

Plusieurs arguments ont été formulés, notamment par des économistes, pour mettre en avant les biais implicites en défaveur des femmes que le quotient conjugal est susceptible d'entraîner. Ces arguments sont exposés ci-après, sans qu'ils ne conduisent la mission à se prononcer sur le fond sur d'éventuelles pistes de réforme du quotient conjugal. Ce sujet mériterait en effet des analyses et un rapport dédiés au regard des effets redistributifs majeurs sous-jacents.

A l'échelle des ménages, **l'imposition conjointe atténue les charges fiscales des individus mariés ou pacsés ayant des niveaux de revenus très différents.** D'après une étude par microsimulation, par rapport à une situation d'imposition individuelle[22], en 2017, 25 % des ménages (sept millions) étaient gagnants de la conjugalisation, contre 9 % de ménages perdants (deux millions et demi, concentrés entre les 5ème et 8ème déciles de niveau de vie). **Les gains de cette conjugalisation sont inégalement répartis entre les ménages : ils profitent surtout aux couples mariés ou pacsés qui ont des revenus différents et qui se situent en haut de l'échelle de distribution des revenus (en raison de l'absence de plafonnement du quotient conjugal)**

En contrepoint, la conjugalisation est sans impact sur les couples qui ne sont pas unis légalement, qui ont des niveaux de revenus homogènes ou qui ne sont pas imposables quel que soit le mode de calcul de l'impôt. Les pertes liées à la conjugalisation sont quant à elles essentiellement liées au mécanisme fiscal de la décote[23], mais aussi à la mutualisation de certains crédits et réductions d'impôts (i.e. ceux dont les plafonds ne sont pas conjugalisés[24]).

A l'échelle des individus, par rapport à un scénario de taxation individuelle, la conjugalisation augmente en moyenne de 6 points le taux marginal d'imposition des conjoints aux ressources les moins élevées dans le couple, dont les trois quarts sont des femmes, tandis qu'elle diminue de 13 points en moyenne celui des conjoints aux ressources les plus élevées. **En statique, le second apporteur de revenu est donc davantage taxé qu'il ne le serait en l'absence de quotient conjugal.** En contrepoints, le deuxième apporteur de revenus peut bénéficier de ressources supplémentaires liées à la mise en commun des ressources au sein du foyer (dans 75 % des cas pour les couples mariés, selon des données d'enquête collectées par l'Insee en 2010 – *cf. infra*).

[22] André, M. & Sireyjol, A. (2021). Redistributive Effects of the Taxation of Couples and Families: A Microsimulation Study of Income Tax. Economie et Statistique / Economics and Statistics, 526-527, 21–39. doi:10.24187/ecostat.2021.526d.2049

[23] Un couple uni légalement peut être perdant à la conjugalisation quand la somme de ses revenus dépasse le plafond pour bénéficier de la décote en cas d'imposition conjointe, mais que la différence de revenus entre les deux conjoints est suffisamment importante pour que le conjoint aux revenus les plus faibles en ait bénéficié s'il avait été imposé séparément.

[24] L'exemple le plus notable est le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile.

En dynamique, la conjugalisation peut également avoir un effet désincitatif sur le travail des femmes, tel que le montrent plusieurs études de micro-économie. La conjugalisation profite le plus aux foyers fiscaux composés d'un seul membre actif. Or, cet avantage se réduit à mesure que les revenus du second membre du foyer augmentent. Aussi, la conjugalisation peut dissuader le second apporteur de revenus (75 % de femmes) d'entrer sur le marché du travail ou d'augmenter sa quotité de travail (i.e. passage d'un temps partiel à un temps plein)[25]. Des études sur des réformes du système d'imposition à l'étranger montrent que l'imposition séparée est plus favorable à l'activité des femmes que l'imposition jointe[26]. En particulier, une évaluation du passage de l'imposition jointe à l'imposition séparée pour les couples mariés au Canada a identifié un effet positif de la réforme sur l'offre de travail des femmes mariées[27]. Bick et Fuchs-Schündeln[28] ont en outre estimé[29] ce que serait l'impact de telles réformes aux États-Unis et dans dix-sept pays européens : le comportement des hommes ne serait pratiquement pas modifié, contrairement à celui des femmes dont le nombre d'heures travaillées augmenterait substantiellement. **Sur les données françaises, les récents travaux de Clément Carbonnier[30] montrent un impact négatif de l'imposition conjointe des revenus sur la participation féminine au marché du travail.** Aussi, en réduisant l'offre de travail des femmes, la conjugalisation pourrait peser sur la croissance mais aussi sur les recettes de cotisations sociales (et donc sur certains droits acquis notamment à la retraite).

L'individualisation par défaut des taux de prélèvement de l'IR sera effective à partir du 1er septembre 2025. La logique prévalant actuellement sera inversée : les revenus individuels de chaque membre du foyer seront systématiquement soumis à un taux individualisé, sauf options contraires. Le calcul de l'impôt continuera d'être réalisé au niveau du foyer fiscal. **La mission n'a toutefois connaissance d'aucune évaluation *ex ante* de l'impact de cette réforme sur l'égalité entre les femmes et les hommes**. La réalisation de cette étude d'impact serait intéressante, selon la grille préconisée par la mission (*cf*. annexe V).

1.2.3. Des pistes de réflexion existent pour améliorer la mécanique égalitaire, mais les données à disposition ne permettent pas d'en mesurer les effets potentiels, et donc d'en garantir la pertinence ou même la faisabilité

Au-delà du quotient conjugal, plusieurs autres aspects de la fiscalité ont ponctuellement été identifiés par la société civile et les parlementaires[31], comme étant défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes, sans qu'il existe toujours d'études suffisamment approfondies.

---

[25] Harding, M., D. Paturot and H. Simon (2022), "Taxation of part-time work in the OECD", *OECD Taxation Working Papers*, No. 57, OECD Publishing, Paris

[26] Jaumotte, F. (2003). Les femmes sur le marché du travail: évidence empirique sur le rôle des politiques économiques et aures déterminants dans les pays de l'OCDE. Revue économique de l'OCDE, 2, 57–123.

[27] Thomas, A. & O'Reilly, P. (2016). The Impact of Tax and Benefit Systems on the Workforce Participation Incentives of Women. Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité N° 29.

[28] Bick A. et Fuchs-Schündeln N. [2017], « Quantifying the Disincentive Effects of Joint Taxation on Married Women's Labor Supply », The American Economic Review, 107 (5), p. 100-104.

[29] Les auteurs ont utilisé un modèle macroéconomique calibré sur des données américaines.

[30] Carbonnier, Clément. « Imposition jointe des revenus et emploi des femmes mariées : estimation à partir du cas français », *Revue économique*, vol. 72, no. 2, 2021, pp. 215-244.

[31] Voir notamment la « proposition de loi visant à renforcer l'égalité fiscale et successorale entre les femmes et les hommes » (PPL 913 2022-2023, enregistré à la présidence du Sénat le 23 août 2023).

Ces aspects de la fiscalité ont été mis en avant dans le débat public au cours des dernières années, dont les deux suivants :

- **le régime de décharge de responsabilité**. Les conjoints sont codébiteurs des dettes fiscales. Trois critères sont nécessaires pour obtenir, de la part de l'administration fiscale, une décharge de solidarité : rupture de vie commune, absence d'irrégularité fiscale depuis la séparation et disproportion marquée entre la dette fiscale et la situation financière patrimoniale du demandeur. Ce dernier critère vise à prendre en compte les facultés contributives du demandeur. La disproportion est aussi considérée comme marquée si la situation financière du demandeur à la date de la demande ne permet pas d'envisager un plan de règlement de la dette fiscale, nette de la valeur du patrimoine, dans un délai désormais fixé à 3 ans maximum, en application de l'article 139 de la loi de finances pour 2022 (la loi a ramené le délai d'appréciation de 10 à 3 ans, soit un assouplissement de l'appréciation du critère de disproportion marquée). Des demandes d'assouplissement de ce critère perdurent toutefois parmi la société civile, dans un contexte où 90 % des demandes annuelles de décharge en responsabilité solidaire sont faites par des femmes, et que près de 60 % d'entre elles sont rejetées en 2022[32] ;
- **la taxe sur les salaires.** Cette taxe est principalement acquittée par les secteurs de la santé et du médico-social (41,3 % des recettes), le secteur financier (25,3 %) et celui des administrations publiques et de l'enseignement (7,3%). Les spécificités de son barème sont susceptibles d'inciter le recours au temps partiel. Ce dernier s'applique en effet par salarié en fonction de seuils de rémunérations annuelles, non proratisés en fonction de la durée dans l'emploi (*cf.* encadré 3). Cela étant, de nombreux autres facteurs motivent le recours au temps partiel dans les secteurs les plus concernés par la taxe, en particulier la santé et le médico-social. En outre, toutes réformes de la taxe sur les salaires (i.e. harmonisation des taux pour limiter les effets de seuil, tenir compte de la quotité de travail dans la définition des seuils appliqués) auraient un effet systémique qu'il importerait de documenter. Une étude poussée, par micro-simulation, pourrait permettre de quantifier plus finement ces effets (i.e. impact sur le poids de la fiscalité des secteurs concernés par la taxe, effet éventuellement redistributif entre les secteurs).

Encadré 3 : Spécificités du barème de la taxe sur les salaires

Créée en 1948, la taxe sur les salaires (TS) est due par les employeurs non assujettis à la TVA à raison des rémunérations versées à leurs salariés. Son rendement en 2023 a représenté 16,8 Md€. Elle est principalement acquittée par les secteurs de la santé et du médico-social (41,3 % des recettes), le secteur financier (25,3 %) et celui des administrations publiques et de l'enseignement (7,3%). Aussi, 168 592 organismes étaient redevables de la taxe en 2021, dont plus d'un tiers dans le secteur de la santé humaine et de l'action sociale. La taxe finance en totalité la sécurité sociale, et elle est la seule ressource partagée entre l'ensemble des branches du régime général.

Les spécificités du barème de cette taxe, qui n'a pas évolué dans son économie générale depuis 1968, incitent de fait les employeurs à recourir aux contrats de courte durée ou à temps partiel, notamment dans le secteur de la santé humaine et du médico-social. À titre d'exemple, deux contrats successifs de 4 mois pour un salaire brut global de 2 000 euros ne sont soumis qu'au taux applicable à la première tranche tandis qu'un contrat de 8 mois avec un niveau de salaire identique conduit à contribuer aux taux des deux premières tranches (*cf.* tableau ci-dessous).

La Cour des Comptes relevait dans le référé de juillet 2018 : « *Au-delà de la complexité qui en résulte pour les redevables, les règles de calcul de la taxe sur les salaires vont à l'encontre des objectifs de la politique de l'emploi en incitant au recours à des salariés à temps partiel ou à une rotation rapide des salariés sur un même poste de travail. En effet, le barème de la taxe sur les salaires s'applique par salarié en fonction de seuils de rémunérations annuelles, non proratisés en fonction de la durée dans l'emploi. Recourir à des salariés à temps partiel ou employer plusieurs salariés successivement sur le même poste dans l'année*

[32] Rapporteur de la commission des finances du Sénat, 2023

permet ainsi d'éviter ou de limiter l'application des taux majorés. ». La direction de la sécurité sociale partage également ce constat.

Tableau : barème de la taxe sur les salaires applicable en 2024

	Taux sur la fraction	Taux global	Salaire brut annuel versé en 2024
Taux normal	4,25 %	4,25 %	Inférieur ou égal à 8 985 €
1er taux majoré	4,25 %	8,50 %	Entre 8 985 € et 17 936 € inclus
2ème taux majoré	9,35 %	13,60 %	Au-delà de 17 936 €

Aussi, l'effet de la taxe sur les salaires sur le recours à l'emploi à temps partiel dans ces secteurs est probablement non-nul, l'incitation jouant dans le mauvais sens. Pour autant, il est aussi à replacer dans un contexte plus global marqué par de nombreux autres facteurs expliquant le recours au temps partiel dans les secteurs les plus concernés, notamment dans la santé et le médico-social.

Source : Direction de la sécurité sociale.

Les constats formulés dans la première partie de cette annexe plaident pour que soit mieux mesuré l'impact sur l'égalité de certains mécanismes fiscaux déjà existants, mais aussi des réformes fiscales nouvelles, tant que des différences socio-économiques perdureront entre les femmes et les hommes.

2. Or, l'impact de la structure de recettes et de dépenses fiscales et sociales sur l'égalité entre les sexes n'est que partiellement mesuré

2.1. Dans un système conjugalisé, évaluer l'impact de la fiscalité sur l'égalité entre les femmes et les hommes suppose de faire des hypothèses sur le partage des charges et ressources entre individus d'un même ménage

Dans un système d'imposition conjugalisée et de prestations de solidarité (quasi intégralement) socialisées, l'analyse des mesures fiscales (et sociales) sous l'angle des inégalités entre les femmes et les hommes se heurte à une difficulté majeure : la mutualisation des ressources et des charges entre membres de l'entité collective qu'est le couple. Afin d'évaluer l'impact d'une mesure fiscale, il est nécessaire d'estimer des règles de partage des ressources et des charges entre les individus. Or de telles estimations sont fragiles en tant que la répartition des ressources relève d'un processus de négociation complexe entre les membres d'un foyer (*cf.* encadré 4). Par ailleurs, cette clé de répartition n'est pas identique d'un ménage à l'autre.

Deux grandes familles de modèles se dégagent d'une littérature riche sur ce sujet afin d'estimer les règles de répartition entre individus [33] :

- les modèles unitaires (*unitary models*), qui ont pour principale caractéristique de considérer les ménages comme s'il s'agissait d'un seul et même individu ;
- les modèles collectifs (*collective models*) ou pluri-décisionnels, qui considèrent, au contraire, que les ménages sont formés de plusieurs individus négociant entre eux l'allocation des ressources. Les individus composant l'entité ne cherchent alors pas nécessairement à maximiser leur bien-être de manière commune.

Encadré 4 : Déterminants du pouvoir de négociation au sein d'un couple

Plusieurs études économiques identifient les déterminants du pouvoir de négociation au sein du couple en vue des décisions d'allocation des ressources (ex : répartition des allocations familiales attribuées au niveau d'un ménage) et/ou de paiement des charges (ex : répartition des charges courantes selon leurs types, répartition du paiement du solde des impôts) :

- le pouvoir de négociation d'un membre du couple est directement lié à sa contribution relative aux ressources du ménage (Bargain et al., 2002[34] ; Bargain et Moreau, 2007[35]). Lorsque les hommes ont un salaire brut plus élevé que leur partenaire, ainsi qu'une part plus importante de revenus hors travail, leur pouvoir de négociation est significativement plus élevé. Ces résultats sont confirmés par les études menées dans d'autres pays européens dans le cadre du projet de recherche ;
- les opportunités des deux époux sur le marché du travail, mesurées par la différence dans les taux de chômage de leurs catégories respectives, influent sur leurs pouvoirs de négociation au sein du couple (Bargain et al., 2002). Si un individu fait face à un taux de chômage plus élevé que celui que connaît son partenaire, alors cela réduit son pouvoir de négociation ;
- l'état du marché matrimonial l[36] influe aussi sur le pouvoir de négociation : plus les chances de retrouver un partenaire en cas de séparation sont élevées pour les femmes, plus leur pouvoir de négociation serait élevé (Chiappori et al., 1998[37]).

Source : Institut des politiques publiques.

A date, il n'existe aucune hypothèse endossée par les organismes statistiques ou par l'administration sur la répartition des charges et des ressources entre individus d'un même ménage. Aucun travail, empirique ou théorique, n'a permis d'isoler une règle de partage des charges et des ressources robuste et unique, valable pour tous les ménages. Cela étant, il existe plusieurs sources de connaissances, certes imparfaites, mais qui sont susceptibles de nourrir des hypothèses en vue de futures évaluations.

[33] Voir notamment Strauss et Beegle (1996), Vermeulen (2002); Xu (2007); Rode (2011); Chiappori et Meghir (2014), Donni et Ponthieux (2011).

[34] Bargain, O., Beninger, D., Laisney, F., et Moreau, N. (2002). "Positive and Normative Analysis of Tax Policy : Does the Representation of the Household Decision Process Matter ? Evidence for France". *Paper presented at the EEA'02 meeting in Venice*.

[35] Bargain, O. et Moreau, N. (2007). « Does Taxation Affect Intrahousehold Distribution ? A Simulation Approach ». In Bishop, J. et Amiel, Y., editors, *Inequality and Poverty : Papers from the Society for the Study of Economic Equality's Inaugural Meeting*, p. 317–344.

[36] L'état du marché matrimonial, mesuré par le *« sexe ratio »* défini comme les opportunités relatives pour chacun des conjoints de retrouver un partenaire en cas de séparation.

[37] Chiappori, P.-A., Fortin, B., et Lacroix, G. (1998). « Household Labor Supply, Sharing Rule and the Marriage Market ». *mimeo*.

Premièrement, des études de microéconomie ont permis de dégager quelques tendances :

- l'hypothèse de mise en commun totale des ressources pour tous les ménages est fragile empiriquement[38]. Par ailleurs, raisonner à partir du modèle unitaire conduit à largement occulter les réponses individuelles aux politiques publiques, et donc à biaiser leur évaluation (*cf.* annexe V) ;
- la part des ressources individuelles apportée par chaque membre du foyer a un effet sur l'usage des ressources collectives, dont l'ampleur diffère toutefois selon les études :
  - des estimations sur des données canadiennes, trouvent qu'entre 36 % et 46 % des ressources d'un ménage reviennent à la femme (Lewbel et Pendakur, 2008)[39]. D'après leurs résultats, la contribution de la femme aux ressources du ménage a un effet significatif mais relativement modeste sur la règle de partage : une femme qui apporte 50 % des ressources aura une part totale des ressources du ménage entre 4 % et 7 % plus élevée que celle d'une femme n'apportant rien ;
  - Cherchye et ses coauteurs[40] ont, quant à eux, trouvé que la part de ressources revenant à la femme augmentait plus substantiellement avec sa contribution aux ressources de ménages (Cherchye et al, 2015). Ils ont estimé les règles de répartition suivantes : une femme dont les revenus la classent dans le premier quartile et dont le mari se situe dans le troisième quartile aura en moyenne entre 33 % et 39 % des ressources du ménage, contre entre 58 % et 62 % dans le cas inverse.

Deuxièmement, des données déclaratives issues de l'enquête « emploi du temps » de l'Insee de 2010 ont apporté une connaissance, certes datée et incomplète, des comportements de mise en commun des ressources au sein des couples[41]. Il en ressort que près des deux tiers des couples vivant ensemble depuis au moins un an et dont au moins un des conjoints est actif ont déclaré mettre leurs revenus intégralement en commun (contre 18 % qui déclarent mettre en commun partiellement les ressources et 18 % les séparer totalement).

Ces comportements varient toutefois fortement selon les caractéristiques du couple et des individus qui le composent :

- le statut marital a un impact sur la mise en commun des ressources : 74 % des couples mariés déclarent mettre tous les revenus en commun, contre respectivement 30 % et 37 % pour les couples pacsés et en union libre ;
- la mise en commun totale est plus fréquente quand les couples ont des enfants (67 % pour les couples ayant au moins un enfant, contre 38 % pour les couples sans enfants) et quand l'un des partenaires est inactif (75 %) ;
- la mise en commun est moins fréquente lorsqu'il ne s'agit pas d'une première union (68 % pour les premières unions, contre 52 % pour les autres cas) ;
- la proportion de mise en commun diminue en outre à mesure que le niveau de diplôme et de revenus des partenaires augmente.

---

[38] Par exemple, l'étude de Lundberg et al. (1997) montre qu'un changement exogène dans la législation des allocations familiales au Royaume-Uni dans les années 1970 a affecté les choix de consommation des ménages. Or, l'application du modèle unitaire aurait impliqué qu'un changement dans la répartition des ressources au sein du ménage, ou qu'une augmentation de ces dernières, n'entraîne aucun changement sur la structure de consommation des ménages.

[39] Lewbel, A. et Pendakur, K. (2008). "Estimation of collective household model with Engel curves". Journal of econometrics, (147), p. 350–358.

[40] Cherchye, L., De Rock, B., Lewbel, A., et Vermeulen, F. (2015). « Sharing rule identification for genral collective consumption models ». *Center for economics studies - Discussion paper*.

[41] Les résultats de ce module ont été exploités par Sophie Ponthieux en 2012 dans une publication intitulée « la mise en commun des revenus dans les couples » (Insee Première n° 1409, juillet 2012).

La collecte de ces données avait été rendue possible par l'insertion d'un module *ad-hoc* supplémentaire « décisions dans les couples » au sein de l'enquête « emploi du temps » réalisée par l'Insee en 2010. Ce module n'a toutefois pas été pérennisé dans le cadre de la prochaine enquête prévue en 2025. L'Insee a indiqué à la mission que la reconduite du module n'avait pas été sollicitée, et qu'il était désormais trop tard pour insérer de nouveau ce module. **Or il apparaitrait regrettable à la mission que cette connaissance ne puisse pas être actualisée, dans la mesure où les comportements des couples ont pu évoluer au cours des quinze dernières années au gré des mutations de la société.**

Une étude expérimentale conduite en 2016 par l'Institut des politiques publiques (IPP) avait testé l'application de quatre hypothèses de répartition des ressources dans le but d'évaluer *ex ante* l'impact de trois réformes sociales et fiscales issues des projets de lois financiers pour 2015 (*cf.* encadré 5). La méthodologie déployée par l'IPP constitue une avancée dans le domaine de l'analyse d'impact sexué, en tant qu'elle teste différentes hypothèses de répartition des ressources ensuite intégrées à un modèle de micro-simulation. Les résultats de l'étude montrent toutefois que le choix de l'hypothèse de répartition peut avoir un impact fort sur le sens de l'évaluation d'impact.

Aussi, et dans ce contexte, il demeure délicat de définir une hypothèse unique de répartition des ressources en l'état actuel des connaissances empiriques et théoriques, pour les raisons énumérées ci-avant.

Encadré 5 : Hypothèses de répartition des ressources testées par l'institut des politiques publiques dans son étude de 2016

Dans un rapport de mars 2016, l'Institut des politiques publiques (IPP) a tenté d'estimer l'impact redistributif de plusieurs mesures sociales et fiscales entre les femmes et les hommes. Pour cela, les auteurs ont testé quatre hypothèses de répartition des ressources entre les membres d'un foyer :

- la répartition égalitaire entre les membres d'un foyer, qui consiste à partager l'impôt et le montant des prestations de façon purement égalitaire entre les adultes de l'entité collective, et ceci de façon totalement indépendante des revenus individuels ;
- la répartition proportionnelle aux revenus des membres du foyer ;
- la répartition selon la « valeur de Shapley », qui tient compte du fait que le « gagnant » de la conjugalisation de l'impôt (soit l'individu ayant un revenu plus élevé que son ou sa conjointe) puisse vouloir récompenser l'autre membre du foyer en partageant les gains obtenus. Cette valeur estime ce que le conjoint ou la conjointe « gagne » ou « perd » du fait de l'imposition commune[42]. Par exemple, l'individu ayant les revenus les plus importants aura une valeur de Shapley très élevée tandis que l'autre membre du foyer aura une valeur fortement négative et la différence entre les deux sera égale au montant d'impôt dû par le foyer fiscal ;
- la répartition selon la valeur de « Shapley modifiée », en lui apportant quelques ajustements afin d'éviter des montants fortement négatifs alors même que le montant au niveau de l'entité collective est lui-même nul ou positif.

Ces différentes méthodologies ont ensuite été appliquées à un modèle de micro-simulation afin d'analyser, sous l'angle des inégalités entre les femmes et les hommes, trois mesures du projet de loi de finances et du projet de loi de financement pour la Sécurité sociale pour 2015 : la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu, la modulation des allocations familiales selon les revenus et, enfin, la réforme des seuils d'assujettissement à la contribution sociale généralisée sur les revenus.

[42] Elle correspond à la demi-somme de l'impôt payé en déclarant seul et de la différence entre l'impôt dû par le foyer fiscal et l'impôt qu'aurait payé le conjoint s'il déclarait seul.

Or, ces choix méthodologiques ont un impact fort sur le résultat de l'évaluation d'impact d'une mesure fiscale ou sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes. S'agissant par exemple de l'évaluation de la suppression de la première tranche d'imposition au niveau du foyer fiscal, le gain moyen est toujours le plus important pour les hommes sous les quatre hypothèses. En revanche, l'hypothèse de répartition selon la valeur de Shapley conduit à des écarts moins marqués entre les femmes et les hommes par rapport à l'hypothèse de répartition proportionnelle aux revenus. Sous cette hypothèse, celui bénéficiant du gain d'impôt induit par la réforme (à savoir, l'homme en règle générale) récompense les membres de son foyer fiscal en partageant les gains obtenus.

Source : S Cottet, M. Monnet et L. Romanello (2016), « Analyser les mesures socio-fiscales sous l'angle des inégalités entre les femmes et les hommes », Rapport de l'institut des politiques publiques n°14 de mars 2016.

2.2. Il n'existe pas de connaissance étayée de l'impact sur l'égalité des mesures fiscales et sociales, en flux et en stock

2.2.1. La répartition du solde net des impôts et des cotisations sociales entre les femmes et les hommes n'est pas connue et suivie par l'administration

2.2.1.1. La répartition sexuée des impôts et des dépenses fiscales n'est pas connue ou suivie par l'administration fiscale.

Les statistiques fiscales reposent pour la plupart sur des notions de foyer fiscal et ne sont en général pas déclinées par sexe. L'administration fiscale ne dispose ainsi de données individuelles sexuées que pour un nombre réduit d'impôts ou dépenses fiscales ciblant des personnes physiques. Lorsqu'elle en dispose, ces données ne font l'objet d'aucun suivi particulier.

S'agissant des impôts directs (*cf.* tableau 1), l'administration fiscale est aveugle à la répartition de la charge nette de l'impôt sur le revenu (IR) et de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) entre les femmes et les hommes mariés ou pacsés, dès lors qu'ils appartiennent à un seul foyer fiscal. En revanche, des données individuelles, et donc sexuées, existent pour les contribuables célibataires, séparés ou veufs.

L'administration dispose de données individuelles plus complètes sur les redevables de certaines autres taxes comme les taxes foncières et la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, dès lors que l'assujetti est le propriétaire ou l'usufruitier du bien immobilier. Pour autant, les déclarations font souvent état de plusieurs propriétaires. Si la civilité des propriétaires sont connus, le taux de possession de chacun des propriétaires ne l'est pas immédiatement.

Tableau 1 : Données sexospécifiques disponibles pour les principales impositions directes touchant les personnes physiques

Imposition directe	Assujetti	Information sur la répartition sexuée du solde de l'impôt	Explications
Impôt sur le revenu (IR)	Foyer fiscal au sens de l'IR (personne vivant seule, ou deux personnes pacsées ou mariées)	Partielle	Déficit de connaissance de la répartition du solde de l'IR entre les membres d'un même ménage

Imposition directe	Assujetti	Information sur la répartition sexuée du solde de l'impôt	Explications
Impôt sur la fortune immobilière (IFI)	Foyer fiscal au sens de l'IFI (une personne vivant seule, qu'elle soit célibataire, veuve, divorcée ou séparée ; deux personnes vivant en couple)	Partielle	Déficit de connaissance de la répartition du solde de l'IFI entre les membres d'un même ménage
Taxes foncières	Propriétaire ou usufruitier	Partielle	Pluralité de propriétaires ou usufruitiers
Taxe d'habitation sur les résidences secondaires	Propriétaire ou usufruitier	Partielle	Pluralité de propriétaires ou usufruitiers

Source : Mission, d'après le code général des impôts.

S'agissant des impôts indirects (*cf.* tableau 2), l'administration ne dispose d'aucune donnée individuelle sexuée. En effet, les données fiscales ne sont disponibles qu'à l'échelle des entreprises assujetties[43]. Le poids de la fiscalité sur les individus peut ensuite être estimé *via* des données de consommation issues d'enquêtes. Pour autant, ces enquêtes apprécient les comportements de consommation à l'échelle des ménages (avec des différences selon les types de ménages) et non des individus en leur sein (enquête « budget des familles » de l'Insee reconstituant la comptabilité des ménages[44]).

Tableau 2 : Données sexospécifiques disponibles pour les principales impositions indirectes

Imposition indirecte	Assujetti	Disponibilité de la répartition sexuée du solde de l'impôt	Explications
TVA	Entreprises	Absence	Non pertinent
Droits d'accise sur l'alcool	Entreprises	Absence	Absence de données individuelles de consommation
Droits d'accise sur le tabac	Entreprises	Absence	Absence de données individuelles de consommation
Droits de douane	Entreprises	Absence	Absence de données individuelles de consommation
Droits de mutation à titre onéreux	Notaire (sur les actes civils et judiciaires translatifs de propriété ou d'usufruit de biens immeubles à titre onéreux pour le régime normal)	Absence	Les transactions impliquent souvent plus de deux parties et les documents scannés ne sont pas aptes au traitement statistique
TICPE	Professionnels gérant la production, l'importation et/ou le stockage	Absence	Absence de données individuelles de consommation

[43] L'impôt est dit « indirect », lorsque le contribuable et le redevable se trouvent être deux personnes différentes.

[44] L'enquête Budget de familles étudie les revenus et la consommation des ménages. Elle permet de comparer les dépenses des différents types de ménages (urbains ou ruraux, plus ou moins aisés, plus ou moins âgés, avec ou sans enfants...) et d'étudier les évolutions de la consommation dans le temps.

Imposition indirecte	Assujetti	Disponibilité de la répartition sexuée du solde de l'impôt	Explications
TICFE	Fournisseurs d'électricité	Absence	Absence de données individuelles de consommation

Source : Mission, d'après le code général des impôts.

2.2.1.2. Bien que les données existent, la répartition sexuée du paiement des cotisations sociales et du bénéfice des exonérations ne fait l'objet d'aucune analyse

A la différence de la fiscalité, il existe des données individuelles sexospécifiques complètes sur les individus redevables des cotisations sociales (i.e. nombre de redevable ou bénéficiaire par sexe, montant moyen dû ou gain par sexe). Bien que les données soient disponibles, se pose toutefois la question de l'incidence économique des cotisations sur l'entreprise ou le travailleur. Lorsqu'on s'éloigne du SMIC ou dans des métiers en tension, une hausse de cotisations sociales peut peser économiquement sur l'entreprise en se matérialisant par une hausse de salaire (dans un tel cas, on peut considérer que la charge supplémentaire induite par la hausse de cotisation est portée par l'entreprise et non le travailleur). A l'inverse, les cotisations patronales peuvent dans certains cas peser sur les individus, lorsqu'elles se traduisent par une baisse des rémunérations. Or l'incidence économique n'est pas directement observable dans les données individuelles sexuées que peut fournir l'Acoss.

A date, la répartition sexuées du paiement des cotisations sociales et du bénéfice des exonérations n'est pas analysée par l'administration. En particulier, les exonérations ne sont pas évaluées sous l'angle de leur impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes :

- la répartition macro des exonérations n'est pas présentée dans l'annexe IV[45] du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). D'autres informations sur les caractéristiques des exonérations de cotisations sociales y sont pour autant présentées, notamment celles relatives à la structure des exonérations générales et spécifiques par taille de l'entreprise ;
- cette dimension n'est pas non plus prise en compte au sein des fiches d'évaluation existantes des différentes dépenses sociales figurant à l'annexe II du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (*cf.* section 3.2).

[45] Annexe IV relative à la présentation des mesures de réduction et d'exonération de cotisations et contributions ainsi que de leur compensation

A la demande de la mission, l'ACOSS a produit les données suivantes quant à la répartition sexuée du bénéfice des exonérations de cotisations sociales :

- les exonérations générales de cotisations sociales (66 860 millions d'euros en prévisionnel 2024) bénéficient en montant à 42 % aux femmes. Expliciter cette répartition nécessiterait des éclairages complémentaires de la part de l'ACOSS sur l'effet « volume » (part des femmes parmi les salariés éligibles aux exonérations) et l'effet « prix » (niveau de rémunération moyen des femmes éligibles) ;
- la ventilation sexuée du montant des exonérations compensées de la mission travail-emploi a également été fournie par l'ACOSS (*cf.* tableau 3) :
  - la ventilation sexuée des montants de exonérations compensées traduit la composition des bénéficiaires sous-jacents. Par exemple, les exonérations liées à l'apprentissage bénéficient en montant à 45 % de femmes (ce qui est cohérent avec la part de femmes parmi les apprentis, à savoir 44 %). Autre exemple, la déduction forfaitaire service à la personne (métropole) bénéficie en montant à 92 % de femmes semble, quant à elle, refléter le taux de féminisation très fort de ce secteur ;
  - un résultat en particulier appelle des investigations plus fournies. Il s'agit de la répartition sexuée du montant des déductions sur les heures supplémentaires, à savoir :28 % pour les entreprises de moins de 20 salariés, 25 % pour les entreprises de 21 à 250 salariés, 27 % pour les entreprises de plus de 250 salariés. L'écart de niveau de salaires ainsi que le poids des contraintes liées à la conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle pourraient expliquer une partie de cet écart. Il apparaît ainsi intéressant d'apporter des éclairages pour mieux expliciter cet écart, en étudiant notamment la répartition sectorielle du bénéfice des déductions sur les heures supplémentaires.

L'ACOSS a indiqué ne pas être en mesure de produire des données sexuées concernant les autres exonérations (par exemple, l'exonération en faveur de jeunes chefs d'exploitations agricoles) en raison de l'absence de déclarations sociales nominatives.

Tableau 3 : Structure des exonérations compensées de la mission travail-emploi par sexe

	Montant en 2024 (P M€)	% des femmes en montant	% des hommes en montant
Apprentissage	1 129	45%	55%
Dont exonérations salariales secteur privé	*912*	*44%*	*56%*
Dont exonérations salariales et patronales secteur public	*173*	*55%*	*45%*
Déductions sur les heures supplémentaires (entreprises de plus 250 salariés)	937	27%	73%
Déductions sur les heures supplémentaires (entreprises de moins 20 salariés)	741	28%	72%
Déductions sur les heures supplémentaires (entreprises de moins 21 à 250 salariés)	195	25%	75%
Aide aux chômeurs créateurs repreneurs d'entreprise	389	35%	65%
Déduction forfaitaire service à la personne (métropole)	384	92%	9%
Aide à domicile employée par un particulier fragile	946	86%	14%
Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile	772	94%	6%
ZRR embauche 1 au 50 salariés	11	50%	50%
ZRR pour organismes d'intérêt général	65	78%	22%
Bassins d'emploi à redynamiser (BER)	4	36%	64%
Zones de restructuration de la défense (ZRD)	1	39%	61%
Structures d'aide sociale (CHRS / Emmaüs)	10	43%	

	Montant en 2024 (P M€)	% des femmes en montant	% des hommes en montant
Exonération ateliers chantiers d'insertion (ACI - secteur public uniquement)	15	43%	57%

Source : ACOSS. Répartition basée sur les données d'exonération 2023, en montants d'exonération de cotisations sociales.

2.2.2. En flux, l'impact des nouvelles mesures fiscales ou sociales est mal mesuré, faute de mobilisation de modèle de micro-simulation

L'effet des mesures fiscales nouvelles sur l'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas documenté dans les études d'impact des projets de loi financiers. Pourtant obligatoire, la rubrique « impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes » des études d'impact des mesures fiscales nouvelles n'est peu voire pas renseignée (*cf.* annexe V). Par exemple, aucune mesure fiscale nouvelle du projet de loi de finances pour 2024 n'est considérée par l'administration fiscale comme ayant un impact en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Le même constat vaut pour les mesures nouvelles en recettes prévues par le PLFSS pour 2024.

Par ailleurs, peu d'études *ad hoc* se sont intéressées à l'impact de mesures nouvelles sur l'égalité entre les femmes et les hommes. La mission a connaissance de la seule étude conduite par l'Institut des politiques publiques en 2016, telle que décrite ci-avant. Or il existe des démarches plus systématiques d'évaluation de l'impact des mesures socio-fiscales sur les inégalités monétaires. Chaque année, l'Insee réalise par exemple dans le cadre de sa publication « France Portrait Social » un bilan socio-fiscal des mesures du PLF de l'année afin d'analyser leur impact sur le niveau de vie des ménages (par décile) en utilisant le modèle de micro-simulation INES. Des focus sont parfois réalisés par typologie de ménages (i.e. lieu de vie, configuration familiale). Aucune prise en compte explicite du sexe n'est toutefois réalisée dans les micro-simulations.

3. La démarche de budgétisation intégrant l'égalité peut contribuer à mieux mesurer l'impact du système fiscal sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Tel que montré dans les parties 1 et 2 de la présente annexe, la structure de la fiscalité, et ses réformes, ne sont pas sans effet sur les inégalités entre les femmes et les hommes. Or, à date, il existe peu d'information disponible sur l'impact sexué du stock et du flux des mesures fiscales.

3.1. La BIE peut contribuer à mieux documenter ou identifier les effets de la structure des recettes fiscales et sociales sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Une démarche d'analyse systématique de l'impact sur l'égalité de tous les prélèvements obligatoires apparaît chronophage et peu pertinente au regard à la fois de la complexité de la structure des prélèvements obligatoires et des difficultés d'accès aux données (*cf.* section 2.2).

Plutôt, un aspect particulier de la structure de la fiscalité pourrait être identifié chaque année afin de donner lieu à une étude spécifique par l'administration concernée[46]. Sur la base des connaissances existantes et de ses analyses *supra*, la mission a identifié les thématiques suivantes pour les années à venir, classées dans un ordre indicatif de priorité :

- approfondir les modalités de répartition des ressources et des charges (y compris fiscales) entre les conjoints selon différentes caractéristiques (dont leur statut marital, leur niveau d'étude et leur sexe). Il s'agirait, si possible, de reproduire le module « décisions dans les couples » dans la prochaine enquête « emploi du temps ». A défaut, une analyse des choix d'individualisation des taux de prélèvement sur le revenu (soit une option dans le régime actuel) pourrait être réalisée par l'Insee, à partir des données fiscales, afin de compléter la connaissance du partage des charges entre conjoints ;
- évaluer l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes d'une réforme du quotient conjugal. A date, des travaux d'économistes ont été conduits pour évaluer l'impact redistributif entre foyers fiscaux de plusieurs scénarii de réformes (*cf.* encadré 6). Ces travaux n'ont toutefois pas évalué les effets redistributifs entre les femmes et les hommes d'une réforme (i.e. impact redistributif en statique, effet sur l'offre de travail des femmes et sur les droits sociaux en dynamique) ;
- quantifier l'impact des règles fiscales sur les variations de niveau de vie des femmes et des hommes après la séparation, à partir d'une exploitation des données fiscales déjà exploitées par l'Insee dans son étude de 2015 (« les variations de niveau de vie des hommes et des femmes à la suite d'un divorce ou d'une rupture de Pacs ») ;
- examiner les effets du barème de la taxe sur les salaires sur l'emploi à temps partiel dans le secteur médico-social ;
- évaluer l'impact de la réforme des conditions d'octroi de la décharge de responsabilité solidaire de la LFI 2022 sur les taux de rejet et d'acception des demandes.

Encadré 6 : Estimation de l'impact de trois réformes du quotient conjugal à l'aide du modèle INES de l'Insee

Trois économistes français ont estimé les effets de trois scénarii de réformes du quotient conjugal à l'aide du modèle INES de l'Insee :

- scénario 1 – Individualisation de l'IR avec optimisation des parts fiscales (Les parts attribuées pour personnes à charge ont été réparties entre les conjoints de sorte à minimiser le montant total d'impôt dû par les deux foyers fiscaux) ;
- scénario 2 – Modification du nombre de parts (passage de 2 parts à 1,5 parts) avec option d'individualisation. Cette réforme consiste à appliquer des parts fiscales conformes à l'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée ;
- scénario 3 – Plafonnement du quotient conjugal au même niveau que celui du quotient familial.

[46] Direction de la législation fiscale ou direction de la sécurité sociale.

D'après les micro-simulations réalisées, l'individualisation conduit au gain en recettes fiscales le plus élevé (environ 7 milliards d'euros) contre 3,8 milliards pour le quotient conjugal à 1,5 part et 3 milliards pour le plafonnement du quotient conjugal. Dans les deux premiers scénarios, environ 45 % des couples sont perdants contre 7 % pour le scenario 3. Les pertes médianes correspondent respectivement à 1,5 %, 1,3 % et 2,6 % du revenu disponible des ménages concernés. Enfin, le plafonnement du quotient conjugal (scénario 3) permet de concentrer les perdants dans le haut de la distribution des niveaux de vie, puisque 83 % des perdants se situent dans les trois derniers déciles, contre environ 60 % pour les deux autres réformes.

En revanche, il n'est pas réalisé de simulation de l'effet redistributif entre les femmes et les hommes, et de l'effet quantitatif sur l'offre de travail, de ces scénarii de réformes.

Source : Guillaume Allegre, Hélène Périvier, Muriel Pucci Porte. Imposition des couples en France et statut marital : simulation de trois réformes du quotient conjugal. 2019.

3.2. La BIE doit aussi permettre une analyse ponctuelle de certaines dépenses fiscales ou sociales sous le prisme de leur impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes

3.2.1. L'examen par la mission de trois principales dépenses fiscales en soutien à l'accueil des jeunes enfants a permis de tirer des enseignements pour l'avenir

La mission s'est attachée à analyser les trois principales dépenses fiscales en soutien à la garde d'enfant, dans un contexte où la charge de l'éducation continue de reposer essentiellement sur les femmes[47] et demeure un frein important à l'insertion professionnelle et à l'égalité salariale (*cf.* tableau 4). Il s'agit des trois dépenses fiscales qui figuraient de 2015 à 2019 dans le document de politique transversale (DPT) dédié à l'égalité entre les femmes et les hommes, avant d'en être retirées (aucune dépense fiscale n'y figure désormais).

Tableau 4 : Caractéristiques des trois principales dépenses fiscales en soutien à la garde d'enfant

Intitulé	Prévision 2024	Nombre de bénéficiaires	Programme
Crédit d'impôt famille	195 M€	16 854 entreprises	P304 – Inclusion sociale et protection des personnes
Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	1 534 M€	1 852 543 ménages	P304 – Inclusion sociale et protection des personnes
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile[48]	6 170 M€	4 487 333 Ménages	P103 - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi

Source : Tome II des voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2024.

La mission a testé l'application d'une grille d'analyse spécifique qu'elle a renseigné sur la base d'informations existantes issues des évaluations déjà réalisées sur ces trois dépenses fiscales (*cf.* encadré 6).

[47] Dress, « L'articulation entre vies familiale et professionnelle repose toujours fortement sur les mères », mars 2024.

[48] Les dénombrements mentionnés ici visent toutes les dépenses de soutien à l'emploi d'un salarié à domicile, pas seulement celles concernant la garde d'enfant.

Encadré 7 : Grille d'analyse spécifique appliquée par la mission pour examiner l'impact sexué de trois dépenses fiscales

Par cohérence avec la méthode utilisée pour analyser les dépenses d'intervention, la mission a appliqué la grille d'analyse qui suit :

- **identifier le lien avec les objectifs d'égalité** : la dépense concourt-elle à l'un des axes de l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes ?
- **apprécier la connaissance statistique des bénéficiaires :**

- *si les bénéficiaires sont des personnes physiques* : des données sexuées sont-elles collectées sur les bénéficiaires ? la répartition sexuée des bénéficiaires est-elle présentée, et si oui dans quel document ? existe-t-il, le cas échéant, une analyse sexuée du phénomène de non-recours au dispositif ?

- *si les bénéficiaires sont des personnes morales :* des données sexuées sont-elles collectées sur le secteur concerné ? la répartition sexuée des salariés du secteur est-elle présentée ? la composition sexuée de la gouvernance du secteur est-elle présentée ?

- **comparer la part de femmes dans le public cible et dans les bénéficiaires** afin de conclure ou non à leur sur ou sous-représentation : quel est le public cible du dispositif d'intervention ? comment se compare-t-il aux statistiques sexuées disponibles ?
- **apprécier la pertinence des indicateurs de performance voire des cibles associées :** des indicateurs sexués sont-ils suivis ? D'autres indicateurs seraient-ils pertinents ?
- **identifier les biais d'accès au dispositif sous le prisme du sexe :** existe-il une connaissance statistique approfondie pouvant expliquer la sur ou sous-représentation des femmes parmi les bénéficiaires ? Des évaluations ont-elles été menées pour identifier des biais d'accès à ce dispositif ? À défaut, quelles études sont nécessaires, et à qui les confier ?
- **recenser le cas échéant l'action corrective visant à corriger le biais identifié[49] ;**
- **identifier les approfondissements statistiques nécessaires pour mieux évaluer l'impact de la dépenses fiscales sur l'égalité entre les femmes et les hommes.**

Source : Mission.

Il ressort de cet exercice, dont les résultats sont présentés en pièce jointe de la présente annexe, que les informations disponibles ne suffisent pas à caractériser l'impact de ces trois dépenses fiscales sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Aucune des évaluations existantes ne s'est attachée ou n'est parvenue à identifier la répartition sexuée des bénéficiaires ou l'impact du crédit d'impôt sur la situation professionnelle des femmes.

Dans chaque cas, des besoins d'approfondissement ont été identifiés par la mission afin de mesurer de manière pertinente l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes de la dépense fiscale. La mission s'est attachée à préciser la nature de ces approfondissements.

3.2.2. Sans viser l'exhaustivité, la sélection de certaines dépenses fiscales ou sociales à évaluer pourrait fonder des analyses plus poussées

La méthode d'identification des trois dépenses fiscales examinées par la mission ci-dessus est sommaire. Elle a en effet consisté à retenir trois dépenses fiscales permettant directement ou indirectement d'améliorer l'insertion des femmes sur le marché du travail, en facilitant notamment la garde d'enfants. Pour intégrer une dimension plus large et plus systématique, sans toutefois viser à une exhaustivité peu pertinente et chronophage, l'évaluation des dépenses fiscales et sociales au regard de l'égalité entre les hommes et les femmes, pourrait monter en puissance de deux manières.

[49] Par exemple, une action corrective peut consister en la modification des règles d'attribution d'une subvention (exemple : mise en place par le centre national du cinéma d'un bonus de 15 % pour les films dont les équipes sont paritaires).

Chaque année les dépenses fiscales susceptibles d'avoir un effet pourraient être sélectionnées, à l'aide du tome II des Voies et moyens, en vue d'une évaluation *ad hoc*. Différents niveaux d'ambition sont envisageables :

- un premier niveau : 1 à 2 par an ;
- un deuxième niveau : 3 à 5 ;
- un troisième niveau : 5 à 10.

La mission préconise de débuter par le premier niveau d'ambition. Celui-ci apparaît le plus réaliste au regard du faible nombre d'évaluation de dépenses fiscales et niches sociales réalisé chaque année. L'ambition pourrait éventuellement croître à mesure que la politique d'évaluation des niches fiscales et sociales se perfectionne.

Les dépenses fiscales à évaluer seraient sélectionnées en croisant les missions ou programmes de rattachement, les enjeux budgétaires associés[50] et/ou les priorités gouvernementales. Pour la première année, au vu du travail déjà réalisé, la mission préconise que l'analyse cible les dépenses fiscales susmentionnées en soutien à la garde d'enfant en procédant aux travaux d'approfondissement pré-identifiés.

Sur le volet social, pourrait être ciblée la déduction forfaitaire sur les heures supplémentaires au regard de la faible part de femmes en montant.

En rythme de croisière, pour la production des études, il s'agirait pour la future *task-force* en charge de la coordination de la mise en œuvre de la démarche de BIE :

- de fixer, en lien avec la direction de la sécurité sociale (DSS) et la direction de la législation fiscale (DLF), une programmation pluriannuelle des dépenses fiscales et sociales à étudier. Cette programmation gagnerait à être cohérente avec le programme général d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales, de sorte que l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes puisse être pris en compte ;
- d'impulser la réalisation de ces études par plusieurs biais, en associant étroitement les ministères métiers ainsi que la DLF et la DSS ; :
  - pour les dépenses fiscales et niches sociales évaluées par des missions d'inspection, en s'assurant que les lettres de mission confiées aux inspections générales et ministérielles relatives à l'évaluation de dépenses fiscales et sociales intègrent cet aspect ;
  - à défaut, en sollicitant, en début d'année l'administration en charge du programme de rattachement afin de réaliser une évaluation de « premier niveau » pour le mois d'août de l'année, en lien avec les services statistiques ministériels.

Ces évaluations seraient *in fine* validées par la *task force* avant d'être insérées dans la première partie du futur « *rapport sur l'impact du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes* ». Chaque année, cette partie du rapport serait mise à jour comme suit :

- en actualisant l'analyse des dépenses fiscales ou niches sociales déjà examinées (plus au moins légère selon les besoins d'approfondissement nécessaires) avec les nouvelles données produites ou collectées, les études nouvelles réalisées pendant l'année et les nouveaux chiffrages du nombre de bénéficiaire et du coût budgétaire associé, à l'aide du tome II des Voies et moyens ;
- en ajoutant les études réalisées sur les nouvelles dépenses fiscales et niches sociales.

[50] Le coût des dépenses fiscales est extrêmement concentré. En effet, quinze dépenses représentent à elles seules plus de 50 % du coût total des dépenses fiscales, soit 40 Md€ en 2022. Elles sont identifiées précisément dans le tome II des Voies et moyens.

3.3. La BIE doit aussi permettre d'améliorer la prise en compte des enjeux d'égalité au sein des études d'impact des dispositions fiscales et sociales des lois financières

La démarche de BIE doit également contribuer à améliorer la qualité des études d'impact des dispositions fiscales et sociales nouvelles, réalisées par les administrations compétentes, selon les propositions réalisées dans l'annexe V.

En complément, des analyses plus poussées mériteraient d'être conduites dès lors que les études d'impact de mesures fiscales sont produites dans des délais très courts. Des estimations par micro-simulation pourraient par exemple être conduites par l'Insee, soit dans un cadre *ad-hoc*, soit pour les principales mesures socio-fiscales de l'année écoulée dans le cadre de sa publication « Portrait Social » en s'appuyant sur le modèle Ines. Dans un premier temps, l'Insee pourrait tester les trois hypothèses de partage des charges et des ressources privilégiées par l'IPP dans son étude décrite ci-avant (partage égal, répartition au prorata des revenus, application de la valeur de Shapley). A terme, il s'agirait de préciser ces hypothèses de répartition des ressources et des charges au sein d'un couple, une fois les travaux proposés par la mission réalisés (*cf.* section 3.1).

PIECE JOINTE ANNEXE VI

Évaluation des effets de trois dépenses fiscales au regard de l'égalité entre les femmes et les hommes

1. Quelques éléments de rappels sur les dépenses fiscales[1]

Les dépenses fiscales désignent ***« des dispositions, législatives ou réglementaires, dérogatoires par rapport à une norme fiscale, c'est-à-dire un ensemble de principes généraux propres à chaque impôt et dont la mise en œuvre entraîne une perte de recettes publiques, c'est-à-dire une réduction d'impôt pour les bénéficiaires »***[2]. Ces dispositions d'allègement de la fiscalité, prises à des fins économiques ou sociales, sont des outils de politique publique qui représentent une charge pour le budget de l'Etat, au même titre que les dépenses budgétaires. Leur périmètre exact est difficile à arrêter, les normes fiscales de référence pouvant être sujettes à interprétation. Ainsi, toute mesure impliquant une perte de recette pour le budget de l'Etat n'est pas une dépense fiscale. Elle peut par exemple être considérée comme faisant partie constitutive de la norme elle-même.

Depuis 1980, le projet de loi de finances (PLF) comprend chaque année un rapport sur les dépenses fiscales, devenu aujourd'hui le tome II « dépenses fiscales » de l'annexe Voies et Moyens du PLF. Suivant un raisonnement circulaire, l'administration considère que les dépenses fiscales sont les dépenses recensées dans ce document. Depuis 2005, chaque projet annuel de performance (PAP) présente les dépenses fiscales qui sont reliées aux politiques publiques portées par le PAP, de manière à rendre compte de l'ensemble des moyens financiers mobilisés par l'État sur ces sujets.

Ces documents offrent une vue consolidée sur les dépenses fiscales, mais ils se bornent toutefois à les recenser, sans en préciser les objectifs et sans présenter d'éléments d'évaluation, hormis quelques rares cas. Par exemple, sur les 471 dépenses fiscales existantes en 2022, seules 51 étaient rattachées à un indicateur, dont 3 seulement étaient rattachées à un indicateur *ad hoc*. Sur ces 51 dépenses, seules 26 étaient effectivement mentionnées au sein du PAP concerné dans le texte décrivant l'objectif auquel celles-ci sont associées. Parmi celles-ci, les pertes de recettes estimées associées n'étaient indiquées que pour les trois dépenses faisant l'objet d'un indicateur *ad hoc.*

La nécessité de mieux suivre et mieux contrôler les dépenses fiscales a été soulignée par de nombreux rapports depuis plusieurs décennies, notamment du conseil des prélèvements obligatoires, de l'inspection générale des finances ou de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Ces rapports ont tous insisté sur l'importance de mieux connaître les dépenses fiscales, de mieux encadrer le recours à ces dispositifs dérogatoires et de les évaluer régulièrement pour améliorer l'équité et l'efficacité du système fiscal.

Dans les années 2010, deux initiatives ont été prises dans le but de maîtriser les dépenses fiscales : la conduite d'une évaluation d'ensemble des dépenses fiscales et l'adoption de normes destinées à encadrer l'action du législateur.

Un programme d'évaluation systématique des dépenses fiscales a ainsi été conduit il y a une quinzaine d'années, s'articulant autour :

- d'un rapport de l'inspection générale des finances de 2009 sur les méthodologies d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales[3] ;
- des travaux du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, qui a évalué 538 dispositifs dérogatoires et rendu son rapport en 2011 ;

---

[1] Les éléments généraux relatifs aux dépenses fiscales présentés dans cette première partie sont issus du rapport rédigé en 2022 par le conseil général de l'économie (CGE) et l'inspection générale des finances (IGF) relatif aux dépenses fiscales du programme 134.

[2] Il n'existe pas de définition normative des dépenses fiscales, seulement des définitions administratives. Cette définition est issue d'un rapport de la Cour des comptes de 2010, cité au tome II des Voies et moyens annexé au PLF.

[3] Rapport 2009-M-063-03.

- d'un rapport de l'inspection générale des finances conjoint avec l'inspection générale des affaires sociales de 2015 sur l'évaluation des niches sociales[4] ;
- de deux rapports de l'inspection générale des finances de 2019 sur le chiffrage des dépenses fiscales et sur leur gouvernance[5].

Ces exercices d'évaluation systématique ont été complétés par des évaluations ciblées sur une ou plusieurs dépenses fiscales[6].

Au même moment, les lois de programmations des finances publiques ont fixé des règles limitant les montants des dépenses fiscales, les bornant dans le temps et prévoyant leur évaluation régulière. À titre d'illustration, peuvent être citées les mesures suivantes :

- la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2011-2014 pose l'objectif de stabilisation des dépenses fiscales « en valeur à périmètre constant » ; la LPFP pour 2012-2017 fixe, hors CICE, un montant maximal de 70,8 Md€ de dépenses fiscales ; la LPFP pour 2014-2019 fixe un plafond évolutif en valeur (de 80,6 Md€ en 2015 à 86,0 Md€ en 2017) ainsi qu'un plafond pour les crédits d'impôts de 24,7 Md€ en 2015 à 30,1 Md€ en 2017 ;
- l'article 21 de la LPFP pour 2014-2019 prévoit, pour les dépenses fiscales créées après le 1er janvier 2015 une revue « *au plus tard avant l'expiration d'une période de trois années suivant la date de leur entrée en vigueur » ;* l'article 20 de la LPFP pour 2018-2022 pose un bornage temporel de quatre années pour les dépenses fiscales ;
- les LPFP pour 2009-2012 et 2011-2014 prévoyaient une évaluation triennale ; la LPFP pour 2012-2017 prévoyait une évaluation annuelle de l'efficience et de l'efficacité ; la LPFP pour 2014-2019 prévoyait une évaluation triennale.

Toutefois, aucune de ces évolutions n'a jamais intégré la nécessité de mieux évaluer les effets différenciés potentiels des dépenses fiscales en matière d'égalité entre les hommes et les femmes.

2. Application de la grille d'analyse à la dépense fiscale n°1 : le crédit d'impôt famille

Les éléments qui suivent sont issus du tome II Voies et moyens annexé au PLF pour 2024 et du rapport intitulé « Evaluation du crédit d'impôt famille » publié par le gouvernement en juillet 2021, notamment dans son annexe VII intitulée « Conciliation vie privée et vie familiale et accueil du jeune enfant ».

2.1. Présentation de la mesure

2.1.1. Historique et objectifs de la mesure

Le crédit d'impôt famille (CIF) a été créé par l'article 98 de la loi n° 2003-1311du 30 décembre 2003 de finances pour 2004. Le CIF vise à encourager les entreprises imposées sur leur bénéficie réel à engager des dépenses en faveur de la garde des enfants de moins de trois ans de leurs salariés.

[4] Rapport 2015-M-016.

[5] Respectivement rapports 2018-M-074-03 et 2019-M-025-02.

[6] Notamment l'évaluation par l'IGF et le conseil général de l'économie (CGE) des dépenses fiscales du programme 134, en 2022.

Les principaux objectifs poursuivis par le développement du CIF sont les suivants : (i) émergence d'un secteur économique des entreprises de crèches, (ii) contribution à la création de places en crèches, et dans une moindre mesure (iii) financement de ces places, en partie, par les entreprises, (iv) incitation des entreprises à actionner des leviers pour aider à la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle de leurs salariés.

Cette dépense fiscale est rattachée à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », et au programme P304 « Inclusion sociale et protection des personnes ».

2.1.2. Conditions d'éligibilité et montant de l'avantage fiscal

Ce dispositif fiscal, codifié dans le code général des impôts (CGI) aux articles 244 quater F, 199 ter E, 220 G, 223 O-1-f, est destiné aux entreprises imposées sur leur bénéfice réel, quelles que soient leur activité et leur forme juridique.

Il permet aux entreprises qui engagent des dépenses en faveur de la garde des enfants de leurs salariés, dans des champs précisés par le CGI et qui ont évolué dans le temps, de bénéficier d'un crédit d'impôt de 50 % pour les dépenses engagées pour des places de crèches et de 25% pour des dépenses relevant d'un champ plus large. Le crédit d'impôt est plafonné à 500 000 € pour chaque entreprise y compris les sociétés de personnes.

Le champ des dépenses éligibles était très ouvert à l'origine du CIF, mais il a été réduit en 2009 à deux catégories de dépenses : les places en crèches et les chèques emploi service. Les dépenses éligibles au CIF sont en effet les suivantes :

- les dépenses dites de catégorie I, qui ont un taux de crédit d'impôt de 50 % : le financement de la création et du fonctionnement d'une crèche assurant l'accueil des enfants de moins de trois ans de leurs salariés qu'il s'agisse de la création d'une crèche au sein de l'entreprise ou de réservations de berceaux par l'entreprise dans une crèche privée. Les dépenses des entreprises n'ont pas vocation à se substituer à celles des familles, mais donnent aux salariés des entreprises réservataires un accès privilégié à des places en crèches ;
- les dépenses dites de catégorie II, qui ont un taux de crédit d'impôt de 25 % : il s'agit de la prise en charge de dépenses réalisées par les salariés dans le cadre de chèques emploi service universel (CESU) pour les dépenses engagées au titre de l'aide financière de l'entreprise mentionnée à l'article L. 7233-4 du code du travail[7].

2.1.3. Coût de la mesure et estimation du nombre de bénéficiaires

Les entreprises bénéficiaires du CIF étaient en 2019 de l'ordre de 12 000 (près de 17 000 en 2023, *cf.* tableau 1), dont 9 500 assujetties à l'impôt sur les sociétés (IS), soit moins de 1 % des entreprises assujetties à cet impôt, et de taille supérieure à la moyenne.

[7] Les CESU dits « RH » sont des aides financières versées aux salariés dans le cadre de leur activité professionnelle et dans l'objectif de permettre aux salariés de financer des services à la personne parmi les 26 champs d'activité couverts par les CESU. Cette aide financière est définie à l'article L 7233-4 du code du travail. Les CESU RH représentaient en 2019 une masse financière de 368 M€. Seules les dépenses engagées au titre de l'aide financière de l'entreprise permettant aux salariés d'accéder aux services à la personne par le biais de CESU RH sont éligibles au CIF. Peu importe que l'aide versée par l'entreprise soit gérée par cette dernière, le comité sociaux d'entreprise (CSE) ou conjointement, conformément à l'article L. 7233-8 du code du travail. Ces dépenses représentaient d'après les données de synthèse de la DGE 189 M€ de dépenses en 2019.

Tableau 1 : Estimation du nombre de bénéficiaires et du coût de la dépense fiscale

	2022	2023	2024 (prévision)
Nombre d'entreprises bénéficiaires	-	16 854	-
Coût de la dépense (M€)	170	195	195

Source : Voies et moyens annexé au PLF pour 2024, tome 2.

2.2. Evaluation de la mesure au regard du principe d'égalité entre les femmes et les hommes

- **Lien avec les objectifs d'égalité ;**

Même si globalement, au regard des analyses en comparaison internationale, la France offre d'assez bons résultats sur le plan de l'intégration des mères au marché du travail[8], la situation des femmes sur le marché de l'emploi est nettement moins favorable que celle des hommes puisque leurs salaires est d'environ 20% inférieur à celui des hommes et qu'elles ont tendance à occuper relativement moins de postes de cadres.

Le rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale « Famille » joint au PLFSS pour 2022 offre des éléments de comparaison utiles entre les hommes et les femmes :

- le taux d'emploi des femmes âgées de 20 à 64 ans atteignait 68 % en 2020 contre 75 % pour les hommes. Il a progressé de 3,1 points entre 2010 et 2020 ;
- le taux d'emploi des françaises restait toutefois légèrement inférieur à celui des européennes : 68 % contre 69 %, en 2020.

Ce rapport pointe toutefois des marges de progrès, eu égard à l'écart persistant entre les taux d'emploi des femmes et des hommes, et à la diminution de la propension des mères à occuper un emploi lorsque la taille de la famille s'accroît. En effet, si le taux d'emploi des femmes avec un enfant de moins de 3 ans est de 70 % en 2020, seules 39 % des femmes avec 3 enfants (dont au moins un de moins de trois ans) sont en emploi. Toutefois, le taux d'emploi des mères augmente progressivement et légèrement, puisqu'en 2009, il était de 69 % pour les mères avec un enfant de moins de 3 ans et de 34 % pour celles avec 3 enfants (dont au moins un de moins de trois ans)

Les travaux réalisés par la DARES en 2018[5] et l'OCDE[6] montrent **qu'une multitude de facteurs sont de nature à peser sur les inégalités dans les parcours professionnels entre homme et femme dans la mesure où les femmes s'occupent davantage des jeunes enfants que les hommes** : recours plus fort au temps partiel, moindre mobilité professionnelle en particulier en début de carrière, notamment.

[8] La mise en lumière des taux d'activité et d'emploi des femmes avec ou sans enfants est notamment utilisée dans les PLFSS pour mesurer l'efficacité des dispositifs en place en France. Les indicateurs mobilisés dans le PLFSS sont les :

- taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans en France ;
- taux d'emploi des 20-64 ans en Europe en 2019 ;
- taux d'emploi des femmes et des hommes selon le nombre et l'âge des enfants ;
- taux d'activité des femmes et des hommes selon le nombre et l'âge des enfants

Le moment de la naissance du premier enfant constitue notamment une des périodes où les inégalités professionnelles entre hommes et femmes se forment. Pour les mères, la probabilité de transition vers une « position adéquate »[7] décroît à partir de la première naissance et 3 ans plus tard pour les mères diplômées du baccalauréat ayant un seul enfant au cours de leur vie. Pour les diplômées, les inégalités continuent d'augmenter par la suite. La maternité et la naissance du premier enfant auraient ainsi pour les femmes un effet négatif durable sur leur accumulation en capital humain à travers une moindre formation durant cette période.

Par ailleurs, les contraintes familiales, en particulier la garde d'enfant sont de nature à peser sur la réussite d'une recherche d'emploi : un demandeur d'emploi est susceptible d'avoir besoin d'une solution de garde d'enfant pour une durée temporaire (dans le cadre d'entretiens d'embauche ou de période d'immersion…) ou permanent (dans le cadre de la reprise d'emploi). Pôle emploi estime que les difficultés d'accès aux modes de garde pour les enfants des demandeurs d'emploi procèdent d'une faible disponibilité de places en crèche, du coût associé à la garde d'enfant (en particulier l'accueil individuel) et du manque d'informations sur les dispositifs d'aide existants[9].

- **Connaissance statistique des bénéficiaires ;**

Les bénéficiaires directes du CIF sont les entreprises, et leurs salariés, tandis que les bénéficiaires indirects sont les usagers des modes de de garde. Les données disponibles ne permettent pas d'identifier l'effet du crédit d'impôt sur les conditions de travail des salariés :

- côté entreprises, elles ne portent en effet que sur la nature des dépenses (I ou II) engagées, la taille des entreprises, leur secteur d'activité (NAF), leur rentabilité et niveau d'imposition, et leur implantation géographique ;
- côté salariés de ces mêmes entreprises, les données sont inexistantes. La mission d'évaluation du CIF a néanmoins mis en œuvre une stratégie d'identification des familles bénéficiaires du dispositif qui consiste à relier, à l'échelle des communes, les territoires où sont implantées des crèches relevant du secteur marchand avec les caractéristiques sociodémographiques du territoire (revenu médian, âge des habitants, composition en termes de catégories socio-professionnelles de foyers) Les travaux effectués ne permettent en revanche pas d'identifier le sexe des salariés concernés par ces dépenses.

- **Comparaison entre la part de femmes dans le public cible et dans les bénéficiaires ;**

Il n'est pas possible de faire de comparaison avec le public cible du crédit d'impôt, étant donné qu'on ne dispose pas de données sexuées sur les bénéficiaires du dispositif. Aussi, il est impossible de conclure à une sous ou sur représentation des femmes parmi les bénéficiaires.

- **Pertinence des indicateurs de performance voire des cibles associées ;**

Aucune cible n'est associée au crédit d'impôt, le principal indicateur est le nombre d'entreprises bénéficiaires.

- **Biais d'accès au dispositif sous le prisme du sexe ;**

Aucune information n'est disponible sur ce point, même si la logique du crédit d'impôt exposée ci-dessus pourrait en faire un dispositif utile pour l'accès des femmes au marché du travail.

[9] Différentes aides à la garde d'enfants sont de ce fait proposées par Pôle emploi, à la fois un accompagnement financier (l'aide à la garde d'enfants pour parents isolés, l'AGEPI) et une offre de service, à travers les crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP), qui offrent des places aux jeunes enfants dont les parents sont en recherche d'emploi.

- **Action corrective potentielle visant à corriger le biais identifié ;**

Le rapport d'évaluation du CIF précité conclut que celui-ci « participe de la dynamisation de l'accueil en structure collective, et contribue à la baisse de la demande en assistants maternels et en gardes à domicile pour les jeunes enfants ». Par ailleurs, selon la mission, si le CIF n'aurait pas contribué à la hausse du nombre de jeunes enfants bénéficiant d'un mode de garde formel, il aurait en revanche permis à des enfants de bénéficier d'une garde collective au lieu d'une garde individuelle. Le rapport d'évaluation précité préconise de ce fait au maintien provisoire du dispositif, avant de le supprimer à moyen terme dans le cadre d'une refondation de la politique d'accueil du jeune enfant.

- **Approfondissement statistiques nécessaire pour une évaluation plus poussée ;**

Les travaux de la mission sur la dépense fiscale CIF précitée[10] montrent que l'analyse d'un crédit d'impôt peut permettre d'approcher une problématique d'inégalité entre les hommes et les femmes dans la répartition de l'aide fiscale accordée, en dépit de difficultés d'accès à une information sexuée.

Ces travaux présentent toutefois une limite intrinsèque. Alors même que la justification de ce crédit d'impôt repose pour partie sur les difficultés d'accès aux femmes au marché du travail, notamment dans le cadre d'une première maternité, les travaux effectués n'ont pas permis de mesurer (faute de données disponibles) si les dépenses prises en charges par les entreprises étaient destinées à des salariés hommes ou femmes, les seules données disponibles restant au niveau des ménages.

La difficulté principale a ainsi résidé dans l'incapacité des évaluateurs à obtenir des données sexuées relatives aux bénéficiaires réels de ces crédits d'impôt, que ceux-ci soient accordés à des entreprises (cas du CIF) ou des ménages.

Au cas d'espèce, il pourrait toutefois être envisagé, **afin d'améliorer l'information disponible et de mieux mesurer les effets du CIF dans une logique de budgétisation intégrant l'égalité entre les femmes et les hommes, de compléter le formulaire n°2069-FA-SD rempli par les entreprises pour ce dispositif, *a minima* d'une information sexuée.** Ce formulaire ne comporte en effet aucune information susceptible de permettre d'identifier la typologie des salariés et des familles auxquels le CIF bénéficie *in fine*. Aucune information n'est ainsi donnée dans ce formulaire sur le nombre, la situation familiale ou sociale, le sexe des salariés concernés par les dépenses éligibles, leurs fonctions ou niveaux de revenu dans l'entreprise.

3. Application de la grille d'analyse à la dépense fiscale n°2 : le crédit d'impôt sur le revenu au titre de l'emploi d'un salarié à domicile

Les éléments qui suivent sont issus du tome II Voies et moyens annexé au PLF pour 2024 et du rapport public thématique en date de mars 2024 de la Cour des comptes intitulé « le soutien de l'Etat aux services à la personne ».

[10] Source : Rapport intitulé « Evaluation du crédit d'impôt famille » publié par le gouvernement en juillet 2021.

3.1. Présentation de la mesure

3.1.1. Historique et objectifs de la mesure

Les dépenses de services à la personne ouvrent droit à un crédit d'impôt. Créé en 2006 (applicable aux revenus de 2007) et réservé à l'origine aux contribuables actifs, ce dispositif a été étendu en 2018 (revenus de 2017) aux contribuables inactifs. Il s'est substitué à la réduction d'impôt créée en 1991.

Cette dépense fiscale est rattachée à la mission « Travail et emploi », et au programme P103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ».

Au sein des dépenses éligibles (*cf.* ci-dessous), on trouve les activités de garde d'enfants à domicile et d'accompagnement des jeunes enfants.

Selon la DREES[11], la garde des enfants de moins de trois ans reste actuellement en France majoritairement assurée par les parents (56 % en 2021) ou par d'autres membres de la famille (3 %), même si cette proportion a fortement reculé depuis 20 ans, sous l'effet notamment de la hausse du taux d'emploi des femmes. Au sein des modes de garde dits « formels », dont la part a crû de 15 points en 20 ans (38 % en 2021 *versus* 23 % en 2002), les assistantes maternelles (20 % en 2021) et les établissements d'accueil du jeune enfant (18 % en 2021) sont largement majoritaires. **De ce fait, la garde à domicile ne concerne environ que deux enfants sur cent, et n'est le mode de garde principal que d'un enfant sur cent.**

L'enquête précitée montre qu'elle est par ailleurs fortement concentrée socialement (4 % des enfants de cadres et de professions intellectuelles supérieures ; 2 % des enfants dont le ou les deux parents travaillent à temps complet) et géographiquement (3 % des enfants résidant dans l'agglomération parisienne) ; mais même au sein des segments de la population où elle est la plus développée, elle reste largement minoritaire.

Par rapport aux autres modes de garde, la garde à domicile présente en outre trois spécificités fortes :

- en premier lieu, elle est de loin le mode de garde le plus coûteux (environ 2 600 € par mois, contre 1 200 € pour une assistante maternelle et 1 600 € pour un accueil en établissement) ;
- en deuxième lieu, elle est davantage aidée en valeur absolue, mais moins en termes relatifs (aide rapportée au coût global), exposant ainsi les parents à un reste à charge (899 à 1 191 € par mois) et à un taux d'effort (16 % pour un revenu équivalent à 6 Smic, 44 % pour 2 Smic) plus élevé ; de fait, les familles dont les revenus sont inférieurs à 2 Smic sont exclus de ce mode de garde ;
- en troisième lieu, le crédit d'impôt attaché représente une part importante de l'aide globale allouée aux familles qui recourent à la garde à domicile, contrairement aux autres modes de garde pour lesquels l'aide provient essentiellement des CAF (à travers le complément de libre choix du mode de garde -CMG- alloué aux parents ou la prestation de service unique - PSU- versée aux établissements).

[11] Drees, Études et résultats n° 1257, février 2023. Les analyses sont essentiellement issues de l'enquête « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants » menée quatre fois depuis 2002, la dernière en date de 2023 ayant été menée auprès de 9 100 ménages interrogés du 1er octobre au 9 février 2022.

3.1.2. Conditions d'éligibilité et montant de l'avantage fiscal

L'article 199 sexdecies-1 à 4 du CGI prévoit que l'ensemble des activités énumérées à l'article D 7231-1 du code du travail sont éligibles[12], qu'elles soient assurées par un prestataire ou par un salarié du particulier employeur. Les services à la personne regroupent ainsi quasi exclusivement des activités exercées au domicile des personnes bénéficiaires, entendu comme la résidence principale ou secondaire[13].

Le crédit d'impôt s'élève à 50 % des dépenses effectivement supportées par le contribuable, dans la limite d'un plafond qui s'applique de manière globale à l'ensemble des activités déclarées par le contribuable.

Ce plafond est assorti de nombreuses modulations :

- il est majoré (dans la limite de 15 000 €) de 1 500 € par membre du foyer âgé de plus de 65 ans et par enfant à charge ou rattaché, et porté à 20 000 € lorsque l'un des membres du foyer fiscal est titulaire d'une carte d'invalidité d'au moins 80 % ou perçoit une pension d'invalidité de 3ème catégorie ou le complément d'allocation d'éducation spéciale de l'enfant handicapé ;
- le plafond est porté à 15 000 € pour la première année au cours de laquelle le contribuable emploie un salarié à domicile (art. 98 de la loi de finances initiale pour 2009) ;
- certaines activités sont soumises à un plafond de dépenses spécifique (art. D 7233-5 du code du travail) : 500 € pour le petit bricolage, 3 000 € pour l'assistance informatique, 5 000 € pour le jardinage.

3.1.3. Coût de la mesure et estimation du nombre de bénéficiaires

Le crédit d'impôt services à la personne présente un coût élevé, de 6,17 Md€ en 2024, au bénéfice de 4,5 millions de ménages bénéficiaires, soit un crédit moyen par ménage de 1 375 €.

Tableau 2 : Estimation du nombre de bénéficiaires et du coût de la dépense fiscale

	2022	2023	2024 (prévision)
Nombre de ménages bénéficiaires	4 292 689	4 487 333	-
Coût de la dépense (M€)	5 670	5 920	6 170

Source : Voies et moyens annexé au PLF pour 2024, tome 2.

3.2. Evaluation de la mesure au regard du principe d'égalité entre les femmes et les hommes

- **Lien avec les objectifs d'égalité ;**

[12] L'article D 7231-1 du code du travail cite deux types d'activités :

- les activités soumises à agréments : garde d'enfants à domicile, accompagnement des jeunes enfants, assistance dans les aides quotidiens de la vie, prestations de conduite, accompagnement des personnes âgées ou handicapées ou atteintes de maladies chroniques, etc. ;
- les activités non soumises à agrément : entretien de la maison et travaux ménagers, petits travaux de jardinage, travaux de bricolage, soutien scolaire à domicile ou cours à domicile, etc.

[13] Ce critère souffre cependant plusieurs exceptions : certaines activités exercées dans l'environnement du domicile sont également considérées comme des services à la personne éligibles aux dispositifs de soutien, mais à la condition d'être comprises dans une « offre globale de services » incluant un ensemble d'activités réalisées au domicile. Cette condition s'apprécie au niveau de l'entreprise et non du bénéficiaire.

Le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile poursuit deux grandes catégories d'objectifs : le développement économique des secteurs concernés et le soutien à l'emploi (y compris la lutte contre le travail dissimulé) d'un côté, les besoins sociaux des bénéficiaires de l'autre.

Les besoins sociaux visent à permettre l'accès de certains publics fragiles à des services répondant à des besoins sociaux (autonomie des personnes âgées ou en situation de handicap, garde d'enfant). Cette logique vise à alléger la charge financière correspondant à des dépenses largement contraintes entendues au sens large.

Ils incluent également la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, qui est toutefois parfois présentée comme un objectif secondaire du soutien aux services à la personne. **Comme le crédit d'impôt famille, en permettant aux actifs de déléguer certaines tâches de la vie quotidienne, les services à la personne constitueraient ainsi un moyen indirect d'encourager la hausse du taux d'activité, notamment celui des femmes** : cet objectif a pu justifier, en 2005, la création d'un crédit d'impôt réservé aux seuls actifs. **Cet objectif est cependant aujourd'hui passé au second plan, notamment depuis la généralisation, en 2018, du crédit d'impôt à l'ensemble des contribuables, actifs comme inactifs.**

- **Connaissance statistique des bénéficiaires ;**

Il n'est d'une part pas possible de décomposer la dépense totale entre soutiens aux particuliers employeurs et soutiens aux prestataires, car le crédit d'impôt bénéficie indistinctement aux deux modalités d'emploi. Par ailleurs, s'agissant des particuliers employeurs, le crédit d'impôt bénéficie au foyer fiscal dans son ensemble. Pour les foyers fiscaux composés d'un seul adulte célibataire ou en concubinage, il est possible d'identifier le sexe du bénéficiaire du crédit d'impôt. En revanche, tel n'est pas le cas pour les foyers fiscaux correspondant à des couples mariés ou pacsés de sexes différents car le crédit est attribué à l'entité collective.

D'autre part, il est impossible de décomposer la dépense publique par nature d'activité : cette ventilation n'est connue ni pour la TVA, ni pour les niches sociales, ni, à ce jour, pour le crédit d'impôt. Toutefois, une modification législative a imposé aux contribuables de renseigner, dans leurs déclarations, le détail par nature de prestations éligibles[14], ce qui devrait permettre de progresser dans l'identification des prises en charges sous-jacentes au crédit d'impôt.

- **Comparaison entre la part de femmes dans le public cible et dans les bénéficiaires ;**

Il n'est pas possible de faire de comparaison avec le public cible du crédit d'impôt, étant donné qu'on ne dispose pas de données sexuées sur les bénéficiaires du dispositif. Aussi, il est impossible de conclure à une sous ou sur représentation des femmes parmi les bénéficiaires.

- **Pertinence des indicateurs de performance voire des cibles associées ;**

Aucun indicateur d'impact n'est associé aux objectifs listés ci-dessus, qui restent formulés de manière très générale. Les documents annexés au PLF (et au PLFSS concernant les niches sociales associées) se bornent à fournir des éléments chiffrés sur l'impact budgétaire et sur le nombre de bénéficiaires des mesures d'exonération.

- **Biais d'accès au dispositif sous le prisme du sexe ;**

La Cour des comptes dresse un bilan sévère des effets de ce crédit d'impôt sur la situation des femmes.

[14] Art. 18 de la loi de finances pour 2023, applicable aux déclarations des revenus 2022.

Dans le rapport de mars 2024 précité, la Cour considère que les mesures de soutien aux services à la personne (dont le crédit d'impôt) **ont un impact « non avéré » sur l'emploi des femmes**. La Cour souligne en effet que, comme le relève Claire Marbot[15], ni le degré de développement des services à la personne ni le niveau de soutien public à ces activités ne semblent avoir d'influence déterminante sur le taux d'emploi des femmes. Selon elle, ce ne sont pas les services à la personne qui permettent aux femmes de participer davantage au marché du travail, mais plutôt l'augmentation du taux d'emploi des femmes qui induit un recours plus fréquent aux services à la personne.

La Cour considère[16] par ailleurs que la contribution des services à la personne au développement de l'emploi des femmes ne doit pas s'analyser uniquement en fonction de la part très élevée que les femmes occupent dans ces emplois, **mais également au regard des rémunérations faibles et des conditions de travail pénibles dont ils s'accompagnent**.

- **Action corrective potentielle visant à corriger le biais identifié ;**

Selon la Cour des comptes**,** l'amélioration de la disponibilité des solutions de garde d'enfants, au sein desquelles la garde à domicile occupe une place marginale, semble un levier d'action plus efficace pour développer le taux d'emploi des femmes que ce crédit d'impôt.

Une analyse complémentaire permettant d'identifier les mères isolées avec enfants pourrait en théorie être pertinente, dans une logique de soutien à l'activité et d'accès au marché du travail des mères célibataires. **Approfondissement statistiques nécessaire pour une évaluation plus poussée ;**

Des données sexuées supplémentaires peuvent être collectées de la manière suivante :

- le recensement du nombre de foyers fiscaux bénéficiaires du crédit d'impôt et des montants perçus sur l'année fiscale en fonction de la situation familiale (marié(e)s ; pacsé(e)s ; célibataire, divorcé(e)/séparé(e) ou veuf(ve)) et le sexe des déclarants ;
- l'application d'une hypothèse de répartition du bénéfice du crédit d'impôt pour les couples mariés ou pacsés formant un seul foyer fiscal (en testant, par exemple, les hypothèses utilisées par l'IPP dans son étude de 2016 : partage égal, répartition à due proportion des revenus, application de la valeur de Shapley).

Ces données permettraient de mieux connaître la répartition sexuée du bénéfice du crédit d'impôt. Cette connaissance préalable permettrait par exemple d'identifier une éventuelle sous-représentation des femmes dans les bénéficiaires, voire d'envisager la différenciation du taux du crédit d'impôt en fonction des caractéristiques des foyers bénéficiaires (ex : taux plus élevé pour les foyers monoparentaux).

4. Application de la grille d'analyse à la dépense fiscale n°3 : le crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans

Les éléments qui suivent sont issus du tome II Voies et moyens annexé au PLF pour 2024 et du cadre d'analyse du rapport de juin 2011 issu des travaux du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, dont les principaux éléments ont été actualisés par la mission.

[15] Claire Marbot, Thèse, Les services à la personne en France : étude descriptive de trois évaluations de politiques publiques, avril 2013.

[16] A noter que l'approche de la Cour omet l'existence d'un potentiel marché informel, dans lequel ces conditions de travail ne seraient potentiellement pas meilleures, avec un niveau de couverture social plus faible.

4.1. Présentation de la mesure

4.1.1. Historique et objectifs de la mesure

Le dispositif a été créé par l'article 3 de la loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 de finances pour 1989, en remplacement de la déduction d'assiette préexistante. Le dispositif prévoyait initialement une réduction d'impôt sur le revenu correspondant à 25 % des dépenses exposées pour la garde des enfants à charge âgés de moins de 6 ans, dans la limite d'un plafond de 13 000 francs. Ce dispositif a ensuite connu deux modifications qui ont accru son coût :

- l'article 79 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, a doublé le niveau du crédit d'impôt, le faisant passer de 25 à 50 % ;
- l'article 20 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023, a augmenté le montant du plafond de 2 300 € à 3 500 €.

Le dispositif vise à solvabiliser la demande de garde d'enfant, avant l'âge de scolarité obligatoire.

La dépense fiscale est réservée aux modes de garde à l'extérieur du domicile parental (crèches, assistantes maternelles), mais son articulation avec les dispositifs de solvabilisation de la demande de garde d'enfants à domicile (réduction et crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile) laisse à penser que l'objectif n'est pas ici de favoriser particulièrement les modes de garde collectifs.

Par ailleurs, le dispositif n'étant pas réservé aux ménages actifs, il n'a pas comme objectif premier le soutien à l'activité des parents, mais bien l'aide aux familles, qu'elles soient actives ou non, imposables ou non (c'est un crédit, et non une réduction d'impôt).

Cette dépense fiscale est rattachée à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », et au programme P304 « Inclusion sociale et protection des personnes ».

4.1.2. Conditions d'éligibilité et montant de l'avantage fiscal

L'article 200 quater B du code général des impôts fixe un certain nombre de conditions d'éligibilité à la dépense fiscale :

- le contribuable doit être domicilié en France ;
- il doit avoir exposé des dépenses de garde d'enfant auprès d'un assistant maternel ou dans une crèche.

Le caractère imposable ou non du demandeur est sans influence sur l'attribution du crédit d'impôt, qui joue comme réduction d'impôt pour les personnes imposables et qui permet aux personnes non imposables de recevoir directement une somme d'argent correspondant au montant de l'avantage fiscal.

Les dépenses de garde d'enfants, nettes des autres aides, sont éligibles à la mesure dans la limite d'un plafond de 2 300 € par enfant à charge. Compte tenu du plafond de dépenses éligibles, le montant maximal de l'avantage fiscal est de 1 150 € par an et par enfant. Avec 1,8 M de foyers fiscaux bénéficiaires pour un coût total de 1 534 M€, l'avantage moyen par foyer bénéficiaire s'établit autour de 828 € par an.

4.1.3. Coût de la mesure et estimation du nombre de bénéficiaires

Ce crédit d'impôt présente un coût 1,5 Md€ en 2024, au bénéfice de 1,8 millions de ménages bénéficiaires, soit un crédit moyen par ménage de 828 €.

Tableau 3 : Estimation du nombre de bénéficiaires et du coût de la dépense fiscale

	2022	2023	2024 (prévision)
Nombre de ménages bénéficiaires	-	1 852 543	-
Coût de la dépense (M€)	1 260	1 534	1 534

Source : Voies et moyens annexé au PLF pour 2024, tome 2.

4.2. Evaluation de la mesure au regard du principe d'égalité entre les femmes et les hommes

- **Lien avec les objectifs d'égalité ;**

Même si globalement, au regard des analyses en comparaison internationale, la France offre d'assez bons résultats sur le plan de l'intégration des mères au marché du travail[17], la situation des femmes sur le marché de l'emploi est nettement moins favorable que celle des hommes puisque leurs salaires est d'environ 20% inférieur à celui des hommes et qu'elles ont tendance à occuper relativement moins de postes de cadres.

Les travaux réalisés par la DARES en 2018[5] et l'OCDE[6] montrent qu'une multitude de facteurs sont de nature à peser sur les inégalités dans les parcours professionnels entre homme et femme dans la mesure où les femmes s'occupent davantage des jeunes enfants que les hommes : recours plus fort au temps partiel, moindre mobilité professionnelle en particulier en début de carrière, notamment.

Le moment de la naissance du premier enfant constitue notamment une des périodes où les inégalités professionnelles entre hommes et femmes se forment. Pour les mères, la probabilité de transition vers une « position adéquate »[7] décroît à partir de la première naissance et 3 ans plus tard pour les mères diplômées du baccalauréat ayant un seul enfant au cours de leur vie. Pour les diplômées, les inégalités continuent d'augmenter par la suite. La maternité et la naissance du premier enfant auraient ainsi pour les femmes un effet négatif durable sur leur accumulation en capital humain à travers une moindre formation durant cette période.

Par ailleurs, les contraintes familiales, en particulier la garde d'enfant sont de nature à peser sur la réussite d'une recherche d'emploi : un demandeur d'emploi est susceptible d'avoir besoin d'une solution de garde d'enfant pour une durée temporaire (dans le cadre d'entretiens d'embauche ou de période d'immersion…) ou permanent (dans le cadre de la reprise d'emploi). Pôle emploi estime que les difficultés d'accès aux modes de garde pour les enfants des demandeurs d'emploi procèdent d'une faible disponibilité de places en crèche, du coût associé à la garde d'enfant (en particulier l'accueil individuel) et du manque d'informations sur les dispositifs d'aide existants[18].

[17] La mise en lumière des taux d'activité et d'emploi des femmes avec ou sans enfants est notamment utilisée dans les PLFSS pour mesurer l'efficacité des dispositifs en place en France. Les indicateurs mobilisés dans le PLFSS sont les :

- taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans en France ;
- taux d'emploi des 20-64 ans en Europe en 2019 ;
- taux d'emploi des femmes et des hommes selon le nombre et l'âge des enfants ;
- taux d'activité des femmes et des hommes selon le nombre et l'âge des enfants

[18] Différentes aides à la garde d'enfants sont de ce fait proposées par Pôle emploi, à la fois un accompagnement financier (l'aide à la garde d'enfants pour parents isolés, l'AGEPI) et une offre de service, à travers les crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP), qui offrent des places aux jeunes enfants dont les parents sont en recherche d'emploi.

- **Connaissance statistique des bénéficiaires ;**

Le sexe des bénéficiaires de ce crédit d'impôt est partiellement connu. Pour les foyers fiscaux composés d'un seul adulte célibataire ou en concubinage, il est possible d'identifier le sexe du bénéficiaire. En revanche, tel n'est pas le cas pour les foyers fiscaux correspondant à des couples mariés ou pacsés de sexes différents en raison de la conjugalisation.

- **Comparaison entre la part de femmes dans le public cible et dans les bénéficiaires ;**

Il n'est pas possible de faire de comparaison avec le public cible du crédit d'impôt, étant donné qu'on ne dispose pas de données sexuées complètes sur les bénéficiaires. Aussi, il est impossible de conclure à une sous ou sur représentation des femmes parmi les bénéficiaires.

- **Pertinence des indicateurs de performance voire des cibles associées ;**

Aucune cible n'est associée au crédit d'impôt, le principal indicateur est le nombre de ménages bénéficiaires.

- **Biais d'accès au dispositif sous le prisme du sexe ;**

Aucune information n'est disponible sur ce point, même si la logique du crédit d'impôt exposée ci-dessus pourrait en faire un dispositif utile pour l'accès des femmes au marché du travail.

- **Action corrective potentielle visant à corriger le biais identifié ;**

En l'absence de biais identifiable, aucune action corrective n'est envisagée ou envisageable.

- **Approfondissement statistiques nécessaire pour une évaluation plus poussée ;**

Des données sexuées supplémentaires peuvent être collectées de la manière suivante :

- le recensement du nombre de foyers fiscaux bénéficiaires du crédit d'impôt et des montants perçus sur l'année fiscale en fonction de la situation familiale (marié(e)s ; pacsé(e)s ; célibataire, divorcé(e)/séparé(e) ou veuf(ve)) et le sexe des déclarants ;
- l'application d'une hypothèse de répartition du bénéfice du crédit d'impôt pour les couples mariés ou pacsés formant un seul foyer fiscal (en testant, par exemple, les hypothèses utilisées par l'IPP dans son étude de 2016 : partage égal, répartition à due proportion des revenus, application de la valeur de Shapley).

Ces données permettraient de mieux connaître la répartition sexuée du bénéfice du crédit d'impôt. Cette connaissance préalable permettrait par exemple d'identifier une éventuelle sous-représentation des femmes dans les bénéficiaires, voire d'envisager la différenciation du taux du crédit d'impôt en fonction des caractéristiques des foyers bénéficiaires (ex : taux plus élevé pour les foyers monoparentaux).

ANNEXE VII

Méthodologie d'analyse des programmes budgétaires de l'Etat sous le prisme de l'égalité entre les femmes et les hommes

SOMMAIRE

1. L'ANALYSE DES PROGRAMMES DU BUDGET DE L'ETAT DOIT CIBLER EN PRIORITÉ LES DÉPENSES D'INTERVENTION EN S'APPUYANT SUR LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE EXISTANTE ISSUE DE LA LOLF 2

1.1. La démarche d'identification et de correction de biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes au sein d'un programme budgétaire doit cibler en priorité les dépenses d'intervention 2

1.2. Une grille d'analyse en trois temps est préconisée par la mission 11

1.2.1. Temps 1 : apprécier les inégalités dans le champ du programme budgétaire 11

1.2.2. Temps 2 : mener un travail d'identification des éventuels biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes parmi les mesures financées par le programme 11

1.2.3. Temps 3 : analyser la prise en compte des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes au sein de la démarche de performance du programme..... 14

2. LE TEST PRATIQUE DE CETTE MÉTHODE D'ANALYSE SUR UN ÉCHANTILLON DE HUIT PROGRAMMES BUDGÉTAIRES PERMET DE TIRER DES ENSEIGNEMENTS UTILES POUR LA FUTURE MISE EN ŒUVRE D'UNE DÉMARCHE DE BIE 16

2.1. L'échantillon de programmes a été sélectionné sur la base de critères permettant de cibler en priorité les dépenses de priorité 1 (transfert aux ménages et aux entreprises) et 2 (certaines dépenses de personnel) 16

2.2. Le test pratique de la méthodologie par programme a permis à la mission de tirer plusieurs enseignements 20

2.2.1. Identifier de manière pertinente des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes implique de mener une analyse à une maille souvent plus fine que l'action ou la sous-action 20

2.2.2. La complexité de l'analyse suggère une priorisation des dépenses en fonction de leur montant et de leur nature 21

2.2.3. L'action de certains opérateurs-clés du champ socio-économique mériterait d'être analysée à l'échelle de leur budget propre, sous une forme expérimentale dans un premier temps 23

2.2.4. L'application d'une cotation favorable / défavorable, comme pour le budget vert, n'apparaît pas pertinente 24

Annexe VII

Depuis son introduction dans les années 1980, le concept de budgétisation intégrant l'égalité (BIE) a évolué. Il est passé d'une démarche d'identification des programmes budgétaires bénéficiant spécifiquement aux femmes, à une approche transverse d'identification des biais de genre dans toutes les politiques publiques. Aussi, l'OCDE définit désormais cette démarche comme « *l'intégration de considérations d'égalité des genres dans la procédure budgétaire par le biais de processus spéciaux et d'outils analytiques, en vue de promouvoir des politiques sensibles au genre* ».

Au-delà de leur recensement, la démarche de BIE doit permettre de corriger concrètement les inégalités et de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. Aussi, c'est cette finalité corrective qui a alimenté les options méthodologiques proposées par la mission.

Sur le périmètre du budget de l'Etat, la mission s'est attachée à concevoir une approche méthodologique permettant d'appréhender, de la manière la plus large possible, l'impact des différents types de dépenses sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

Ont été identifiées deux types d'approches superposables pour permettre la mise en œuvre de la budgétisation intégrant l'égalité sur le périmètre du budget de l'Etat :

- une approche par programme budgétaire, consistant à appliquer une méthodologie analytique à certaines dépenses d'un programme budgétaire, selon une méthodologie adaptée à leur nature. L'objectif de cette analyse est d'identifier des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes en vue de les corriger. Cette approche est détaillée dans la présente annexe ;
- des approches transverses, applicables à certains types de dépenses indépendamment de leur programme budgétaire de rattachement, avec pour objectif soit de corriger des biais, soit de promouvoir par une action positive l'égalité entre les femmes et les hommes. Ces approches méthodologiques transverses sont les suivantes :
  - pour certaines dépenses de fonctionnement, les leviers de promotion de l'égalité par la commande publique (*cf*. annexe VIII) ;
  - pour certaines dépenses d'intervention, les pratiques d'égaconditionnalité des subventions publiques (*cf*. annexe VIII) ;
  - pour certaines subventions pour charges de service public, l'identification d'opérateurs pour lesquels, au regard de leur champ d'action, le déploiement total ou partiel de la grille d'analyse proposée par la mission apparaît pertinent (*cf*. partie 2.2.3).

1. L'analyse des programmes du budget de l'Etat doit cibler en priorité les dépenses d'intervention en s'appuyant sur la nomenclature budgétaire existante issue de la LOLF

1.1. La démarche d'identification et de correction de biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes au sein d'un programme budgétaire doit cibler en priorité les dépenses d'intervention

L'application d'une démarche de BIE aux dépenses d'un programme budgétaire suppose (i) de définir un périmètre d'application de la démarche et (ii) d'adapter les questionnements méthodologiques à la nature des dépenses analysées.

A partir de la nomenclature budgétaire issue de la LOLF (par titre et catégorie, *cf*. encadré 1), la mission s'est tout d'abord attachée à définir le périmètre d'application de la démarche de BIE. La mission estime que la nomenclature budgétaire existante permet de définir un périmètre d'application de la démarche, sans qu'il ne soit nécessaire de conduire un travail de recatégorisation de toutes les dépenses du budget de l'État sur le modèle belge et italien (*cf*. annexe I) ou encore de la ville de Paris (*cf*. annexe II).

Encadré 1 : Description de la nomenclature budgétaire issue de la LOLF

Afin de préciser l'utilisation des crédits, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a prévu une présentation des dépenses en fonction de leur nature. Dans les annexes du projet de loi de finances de l'année (projets annuels de performances), la présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel constituent le plafond des dépenses de cette nature.

La nature budgétaire des dépenses se décline selon 7 titres, subdivisés en 19 catégories conformément à l'article 5 de la LOLF :

- **titre 1 : dotations des pouvoirs publics.** Les dotations des pouvoirs publics correspondent aux crédits alloués aux pouvoirs publics au sens constitutionnel du terme (Assemblées parlementaires, Présidence de la République, Conseil constitutionnel, Cour de justice de la République) ;
- **titre 2 : dépenses de personnel.** Les dépenses de personnel comprennent les rémunérations d'activité, les cotisations et contributions sociales ainsi que les prestations sociales et allocations diverses. Le titre 2 se décompose en trois catégories : catégorie 21 : rémunérations d'activités ; catégorie 22 : cotisations et contributions sociales ; catégorie 23 : prestations sociales et allocations diverses ;
- **titre 3 : dépenses de fonctionnement**. Les dépenses de fonctionnement se décomposent en deux catégories : catégorie 31 : dépenses de fonctionnement autres que de personnel (qui correspondent à l'acquisition de fournitures de marchandises, d'approvisionnement, ou de services consommés directement par l'État au titre de son activité ordinaire) ; catégorie 32 : subventions pour charges de service public (soit les subventions versées à des opérateurs afin de couvrir tout ou partie de leurs charges d'exploitation consécutives à l'exécution de politiques publiques confiées par l'État) ;
- **titre 4 : charges de la dette de l'État**. Il s'agit des charges résultant des dettes financières, des instruments financiers à terme et de la trésorerie. Le titre 4 se décompose en trois catégories : catégorie 41 : intérêts de la dette financière négociable ; catégorie 42 : intérêts de la dette financière non négociable ; catégorie 43 : charges financières diverses ;
- **titre 5 : dépenses d'investissement.** Les dépenses d'investissement correspondent à l'acquisition d'immobilisations destinées à rester durablement dans le patrimoine de l'État et au financement des dépenses d'investissement des opérateurs (immeuble, système d'information, véhicules, etc.). Le titre 5 se décompose en trois catégories : catégorie 51 : dépenses pour immobilisations corporelles de l'État ; catégorie 52 : dépenses pour immobilisations incorporelles de l'Etat ; catégorie 53 : subventions pour charges d'investissement (soit les ressources apportées par l'Etat aux opérateurs de l'Etat, destinées à financer leurs dépenses liées aux immobilisations corporelles) ;
- **titre 6 : dépenses d'intervention**. Elles se décomposent en quatre catégories : catégorie 61 : transferts aux ménages ; catégorie 62 : transferts aux entreprises ; catégorie 63 : transferts aux collectivités territoriales ; catégorie 64 : transferts aux autres collectivités (entités de droit public comme les groupements d'intérêt public, les établissements publics nationaux, les organismes sociaux, les entités de droit privé à but non lucratif comme les associations, les fondations, les congrégations religieuses et entités de droit international) et catégorie 65 : appels en garantie (soit les dépenses résultant de la mise en jeu de la garantie de l'État) ;
- **titre 7 : dépenses d'opérations financières**. Ce sont les opérations de nature patrimoniale liées aux prêts et avances, aux dotations en fonds propres et à la gestion des participations financières de l'État. Le titre 7 se décompose en trois catégories : catégorie 71 : prêts et avances ; catégorie 72 : dotations en fonds propres ; catégorie 73 : dépenses de participations financières.

Source : Recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'Etat, janvier 2023.

En s'appuyant sur cette nomenclature fine, la mission a exclu *a priori* du champ de l'application de la démarche les dépenses suivantes en raison de leur lien distant voire inexistant avec les enjeux d'égalité. Ce champ d'exclusion recoupe largement celui des dépenses qualifiées de « neutres » dans les pays réalisant une catégorisation exhaustive de leur budget (*cf.* annexe I) :

- les dotations des pouvoirs publics (titre I). Dès lors qu'elles financent les pouvoirs publics au sens constitutionnel du terme (Assemblées parlementaires, Présidence de la République, Conseil constitutionnel, Cour de justice de la République), ces dépenses peuvent difficilement être analysées sous le prisme de leur impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- les dépenses de fonctionnement (titre III), dont les dépenses de fonctionnement autres que de personnel (catégorie 31) et les subventions pour charges de service public aux opérateurs (catégorie 32). Une analyse des dépenses de fonctionnement à la maille de l'action ou de la sous-action paraît chronophage et peu pertinente. La mission suggère plutôt :
  - d'appréhender les dépenses de fonctionnement autres que de personnel par le levier transverse de la commande publique au travers d'une politique d'achat interministérielle clarifiée (*cf.* annexe VIII) ;
  - de déconcentrer la démarche d'identification des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes à l'échelle des budgets des principaux opérateurs du champ socio-économique, plutôt que d'analyser la dépense à la maille trop large de la subvention pour charges de service public (*cf. infra*). Les opérateurs sont en effet mieux à même de répliquer, à l'échelle de leur budget, les principes méthodologiques proposées pour le budget de l'Etat (*cf.* partie 2.2.3) ;
- les dépenses d'intérêts de la dette (titre IV). L'endettement de l'État finance indistinctement les dépenses relevant de son périmètre, en application du principe de non-affectation des recettes. Les intérêts de cette dette peuvent donc être difficilement analysés sous le prisme de leur impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- les subventions pour charges d'investissement d'opérateurs (titre V, catégorie 53). Ces crédits portent le financement par l'Etat des dépenses d'investissement des opérateurs, et viennent ainsi abonder le budget de ces derniers. Or, comme mentionné *supra*, c'est à l'échelle du budget des opérateurs que des biais défavorables à l'égalité sont susceptibles d'être identifiés de la manière la plus pertinente ;
- les appels en garantie (titre VI, catégorie 65), qui renvoient à la couverture par l'État d'un risque une fois sa matérialisation. Ces garanties sont de natures diverses : garanties de passifs, opérations d'assurance, garanties d'achèvement, etc. Elles se matérialisent par des crédits évaluatifs inscrits au budget de l'État. La majorité des garanties retracées sur ce programme sont des garanties de dettes émises par des tiers (par exemple, dans le cadre des prêts garantis par l'Etat lors de la pandémie de la Covid-19). Aussi, l'évaluation de l'impact de ce type de crédits évaluatifs sur l'égalité entre les femmes et les hommes apparaît difficile, voire impossible. C'est pourquoi la mission suggère de les exclure du champ de l'analyse ;

- les prêts et avances, les dotations en fonds propres, et les dépenses de participation financière (titre VII). La mission suggère de les exclure du champ de l'analyse par programme pour les motifs suivants :
  - les prêts et avances sont des fonds versés à des tiers (par exemple, l'État octroie des prêts à des termes très préférentiels à l'Agence française de développement, lui permettant d'octroyer des prêts concessionnels à des États ou à des entités non souveraines dans les États étrangers[1]). Or l'impact de l'action de ces tiers sur l'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas directement appréhendable par le biais du prêt ou de l'avance octroyés par l'État ;
  - le même constat s'applique aux dotations en fonds propres qui constituent des ressources en capital apportées par l'État à des entités dont les capitaux ne sont pas matérialisés par des titres ou des actions ;
  - pour ce qui concerne les dépenses de participations financières, les enjeux de responsabilité sociale des entreprises (RSE), et notamment de mixité, sont d'ores et déjà appréhendés dans le cadre de l'action de l'État actionnaire. A ce titre, le rapport relatif à l'État actionnaire (REA) annexé au budget[2] comprend d'ores et déjà des informations relatives à la composition sexuée des équipes de l'agence des participations de l'État (APE), au taux de féminisation des administrateurs directement proposés par l'État et aux pratiques de RSE des entreprises du portefeuille APE (dont la mixité de leur gouvernance).

Les dépenses neutralisées *a priori* représentent 30 % du budget général de l'État (hors remboursement et dégrèvement).

[1] Le programme 853 comporte une action unique par laquelle l'État octroie des prêts à l'AFD à des termes très préférentiels (typiquement durée de 30 ans dont 10 ans de différé de remboursement en capital ; taux de 0,25 %). Cette ressource à condition spéciale (RCS) permet à l'AFD d'octroyer des prêts concessionnels à des États ou à des entités non souveraines dans les États étrangers ou, ponctuellement, de mettre en œuvre pour le compte de l'État, des prêts à des institutions multilatérales ou à des États étrangers.

[2] L'article 142 modifié de la loi n°2001-420 du 15 mai 2001 relatif aux nouvelles régulations économiques prévoit que le gouvernement dispose tous les ans, à compter de 2000, d'un rapport relatif à l'Etat actionnaire (REA).

La mission propose d'inclure le reste des dépenses selon l'ordre de priorité suivant tenant compte de l'effet potentiel des dispositifs sur l'égalité entre les femmes et les hommes :

- priorité 1 (soit 31 % du budget général de l'État hors remboursement et dégrèvement) : les dépenses d'intervention, à l'exception des remboursement et dégrèvements d'impôts locaux[3] et d'État[4], avec deux particularités :
  - pour les transferts aux ménages (catégorie 61) et aux entreprises (catégorie 62), soit 21 % du budget général de l'État (hors remboursement et dégrèvement) : sauf exceptions, ces dépenses peuvent être examinées sous l'angle de leur impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes, dès lors qu'elles viennent modifier directement (par exemple dans le cas d'une allocation d'aide sociale versée à un ménage) ou indirectement (par exemple, dans le cas d'une aide à l'embauche versée à une entreprise) la situation individuelle de personnes physiques ;
  - pour les transferts aux collectivités territoriales (catégorie 63) et aux autres collectivités[5] (catégorie 64), soit 10 % du budget général de l'État (hors remboursement et dégrèvement) : l'analyse ne paraît réellement pertinente que pour les transferts fléchés vers des dispositifs d'intervention précis (par exemple, le financement des écoles de la deuxième chance sur le programme 102). En revanche, l'analyse est moins aisée pour les transferts globaux venant financer un réseau de structures déployant des actions multiples (par exemple, le financement du réseau des missions locales sur le programme 102). Ce type de transferts globaux, assimilables en partie à des dépenses de fonctionnement, paraît ainsi difficilement appréhendable par le truchement du programme budgétaire portant la subvention globale ;
- priorité 2 (soit 35 % du budget général de l'État hors remboursement et dégrèvement) : les dépenses de personnel ne sauraient être toutes exclues *de facto* du périmètre de l'analyse par programme dans le cadre de la BIE. En effet, des pans entiers de politiques publiques à fort impact sur les situations individuelles reposent sur des personnels rémunérés par le budget de l'État. C'est le cas de l'éducation, mais aussi de la police, de la justice ou encore de l'inspection du travail. Aussi, et dans ce cas, les dépenses de personnel participent à la mise en œuvre de politiques publiques dont l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes peut être documenté et analysé dans le cadre de la démarche de BIE ;
- priorité 3 (soit 5 % du budget général de l'État hors remboursement et dégrèvement) : les dépenses d'investissement dans des immobilisations corporelles et incorporelles (catégories 51 et 52) présentent pour la plupart un lien distant avec les enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes, dans le cas par exemple de programmes d'équipements des armées ou de projets de modernisation de systèmes d'informations. Cela étant, certains programmes d'investissement dans des équipements, infrastructures ou solution dématérialisée à destination du public peuvent être analysés sous l'angle de leur impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Peuvent tout autant entrer dans ce périmètre le plan de construction de 15 000 nouvelles places de prison (programme 107) que des projets SI de simplification au profit des usagers financés par le fonds de transformation de l'action publique (programme 349).

---

[3] Soit le programme 201, qui vise à retracer les dépenses résultant de l'application des règles fiscales lorsqu'elles conduisent à la mise en œuvre de dégrèvements d'impôts locaux. Il enregistre en outre un certain nombre d'opérations comptables liées aux remises gracieuses, annulations, admissions en non-valeur de recettes.

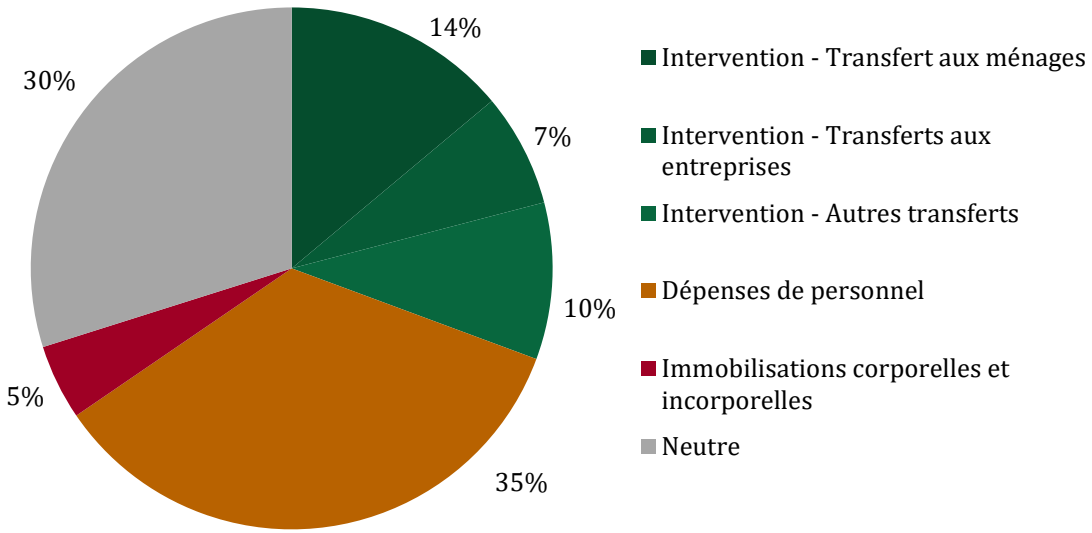
[4] Soit le programme 200, qui vise à retracer les dépenses budgétaires résultant de l'application des règles fiscales lorsqu'elles conduisent à la mise en œuvre de dégrèvements d'impôts, de remboursements ou restitutions de crédits d'impôt, de compensations prévues par des conventions fiscales internationales

[5] Associations, groupements d'intérêts publics, régimes sociaux de retraite, fonds d'aide humanitaire etc.

Ces critères de priorisation ont alimenté la proposition de mise en œuvre progressive et échelonnée dans le temps, décrite *infra* (*cf.* partie 2.2.2).

Aussi**, le périmètre de l'analyse couvre 70 % du budget général de l'État hors dégrèvements et remboursements, dont 31 % de dépenses d'intervention (priorité 1)**, 35 % de dépenses de personnel (priorité 2) et 5 % de dépenses d'immobilisations corporelles et incorporelles (priorité 3) (*cf.* graphique 1).

Graphique 1 : Champ d'application de l'analyse par programme (hors dégrèvement et remboursement d'impôts)

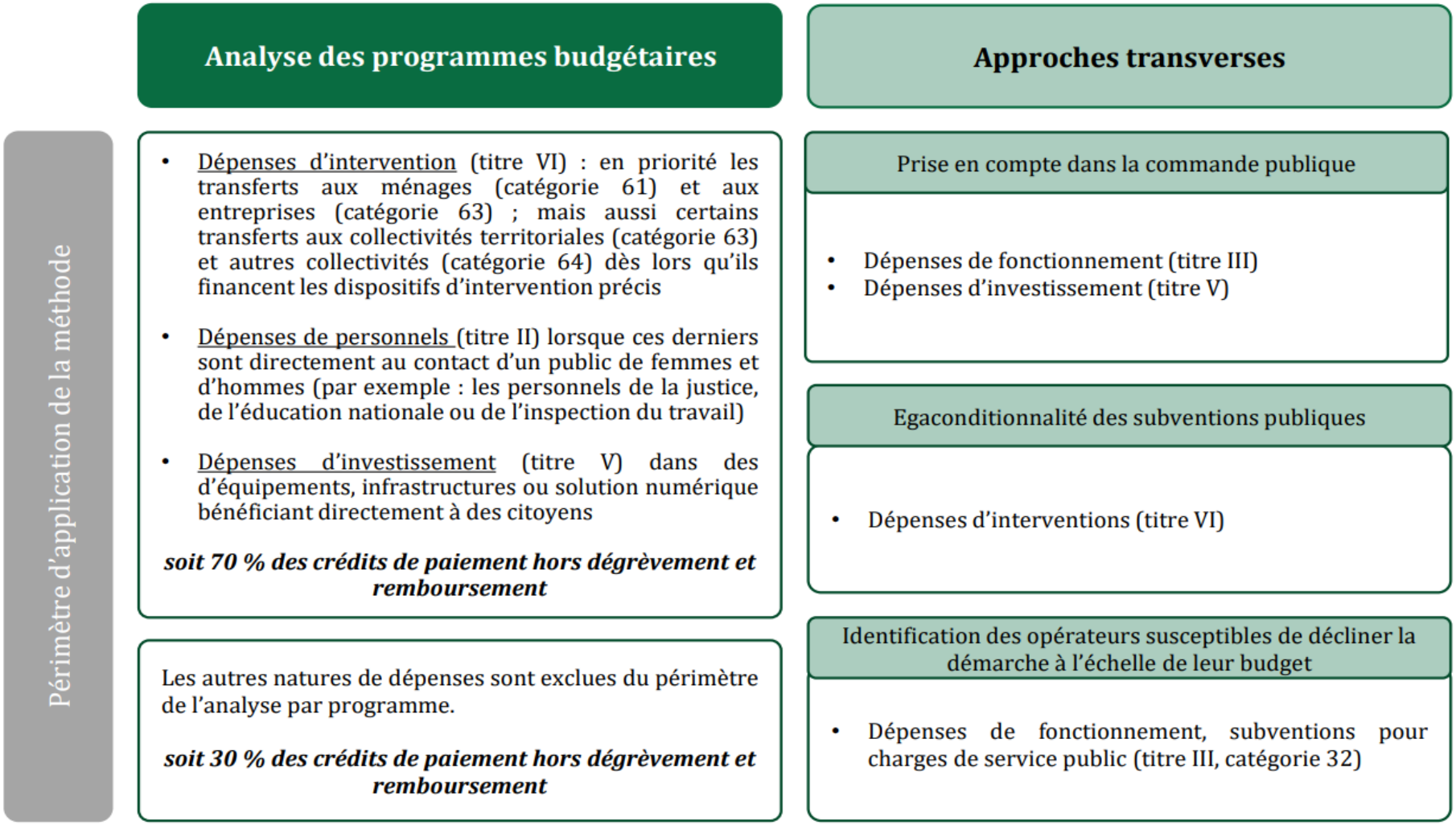


Source : Mission, budget général de l'État (données en source ouverte).

Il est à noter que l'exclusion de certaines natures de dépenses n'empêche pas que ces dernières soient prises en compte dans la démarche de BIE au travers des approches transverses susmentionnées, lesquelles ciblent notamment les dépenses de fonctionnement (*via* le levier des marchés publics et des subventions).

En résumé, la figure 1 et le Tableau 1 présentent les méthodes de BIE (par programme ou transverse) proposées par la mission selon la nature des dépenses financées par le budget de l'Etat.

Figure 1 : Méthode par convention proposée par la mission



Source : Mission.

Tableau 1 : Périmètre de la démarche BIE et type de méthode à appliquer

Titre	Catégorie	Description	Méthode d'analyse BIE par programme	Méthode BIE transverse
Titre 1		dotations des pouvoirs publics	▪ aucune	▪ aucune
Titre 2	21	rémunérations d'activités	▪ pour les dépenses de personnel au contact de bénéficiaires individuels directs : analyse de l'impact sexué du service public mis en œuvre ▪ pour le reste : aucune	▪ analyse de l'égalité professionnelle entre femmes et les hommes à l'échelle des périmètres ministériels (*cf.* annexe VII)
	22	cotisations et contributions sociales		
	23	prestations sociales et allocations diverses		
Titre 3	31	dépenses de fonctionnement autres que de personnel	▪ aucune, sauf exceptions pour des dépenses de fonctionnement qui seraient assimilables à des dépenses d'intervention	▪ analyse des leviers de la commande publique pour prendre en compte les objectifs d'égalité (*cf.* annexe VIII)
	32	subvention pour charges de service public	▪ aucune	▪ identification des opérateurs qui pourraient appliquer à certaines de leurs dépenses une méthode de BIE
Titre 4	41	intérêts de la dette financière négociable	▪ aucune	▪ aucune
	42	intérêts de la dette financière non négociable		
	43	charges financières diverses		
Titre 5	51	dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	▪ pour les financements d'équipements publics bénéficiant à des citoyens : méthode visant à identification des biais défavorable à l'égalité entre les femmes et les hommes ; ▪ pour le reste : aucune	▪ analyse des leviers de la commande publique pour prendre en compte les objectifs d'égalité (*cf.* annexe VIII)
	52	dépenses pour immobilisations incorporelles de l'Etat		
	53	subventions pour charges d'investissement	▪ aucune	▪ aucune

Titre	Catégorie	Description	Méthode d'analyse BIE par programme	Méthode BIE transverse
Titre 6	61	transferts aux ménages	▪ méthode visant à identification de biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes	▪ analyse des leviers d'égaconditionnalité pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes (*cf.* annexe VIII)
	62	transferts aux entreprises	▪ méthode visant à identification de biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes ;	
	63	transferts aux collectivités territoriales	▪ pour les transferts ciblés finançant des dépenses d'intervention : application de la méthode visant l'identification de biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes ▪ pour les transferts globaux non ciblés : aucune analyse	
	64	transferts aux autres collectivités (GIP, association)	▪ pour les transferts ciblés finançant des dépenses d'intervention : application de la méthode visant à l'identification de biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes ▪ pour les transferts globaux non ciblés : aucune analyse	
	65	appels en garantie	▪ aucune	▪ aucune
Titre 7	71	prêts et avances	▪ aucune	▪ aucune
	72	dotations en fonds propres		
	73	dépenses de participations financières		

Source : Mission.

1.2. Une grille d'analyse en trois temps est préconisée par la mission

Pour les dépenses entrant dans le champ de l'analyse BIE par programme, la méthodologie proposée par la mission se décline en trois temps :

- l'appréciation des inégalités dans le champ du programme budgétaire examiné ;
- l'application d'une grille d'analyse visant à identifier d'éventuels biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes dans le but de mettre en œuvre des actions correctives ;
- l'amélioration de la prise en compte des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes au sein de la démarche de performance du programme.

1.2.1. Temps 1 : apprécier les inégalités dans le champ du programme budgétaire

Le déploiement d'une démarche de BIE à visée correctrice doit reposer sur un constat clair et partagé des inégalités dans le champ de la politique publique concernée. Aussi, avant d'appliquer une méthodologie d'analyse aux différentes dépenses d'un programme budgétaire, il est nécessaire de dresser un constat clair et concis des principales inégalités entre les femmes et les hommes dans le champ donné.

Ce constat peut s'appuyer sur des sources existantes, qu'il s'agisse du plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes, de la publication annuelle de l'Insee « Femmes et hommes – l'égalité en question », des études des services statistiques ministériels, des publications académiques ou encore des publications du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE).

1.2.2. Temps 2 : mener un travail d'identification des éventuels biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes parmi les mesures financées par le programme

Une fois le constat des inégalités dressé, il s'agit d'analyser les dépenses d'intervention, d'investissement et de certaines dépenses de personnel (*cf. supra*) **sous le prisme de l'égalité entre les femmes et les hommes.**

Pour y parvenir, la mission s'est attachée à définir une grille d'analyse ayant vocation à englober les enjeux de ces différents types de dépenses. L'objectif de cette grille d'analyse est double : d'une part, identifier des biais de sur ou sous-représentation des femmes au sein des bénéficiaires de la dépense ; d'autre part, identifier des écarts de performance du dispositif financé selon le sexe du bénéficiaire.

Les cinq étapes de la grille proposée sont décrites ci-dessous, et résumées dans la figure 2.

Etape n°1 : lien de la dépense avec les objectifs d'égalité entre les femmes et les hommes

- la dépense concourt-elle à l'un des axes de la politique de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ? Si *oui*, à quel axe la dépense se rattache-t-elle ?
- si *oui*, comment cette dépense doit être valorisée dans le recensement des crédits concourant spécifiquement à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ?

Etape n°2 : apprécier la connaissance statistique des bénéficiaires

- qui sont les bénéficiaires de la dépense budgétaire ? Il peut s'agir d'individus ou de ménages, mais également d'entreprises ou d'autres entités (collectivités territoriales, associations, etc.) ;
- pour les transferts aux personnes morales et les dépenses investissement, y-a-t-il des personnes physiques bénéficiaires *in fine* ?
- connaît-on la composition sexuée des bénéficiaires directs ou indirects de la dépense budgétaire ? Pour les transferts aux personnes physiques, il s'agit de la composition sexuée des bénéficiaires directs. Pour les transferts aux ménages ou entreprises, ou encore pour les investissements, il s'agit de la composition sexuée du public bénéficiaire *in fine* (par exemple, la composition sexuée des salariés d'une entreprise, ou encore la composition sexuée des usagers bénéficiant d'un investissement public) ;
- quel est le statut des données disponibles sur la composition sexuée des bénéficiaires ?
  - si les données sont disponibles, quel est leur mode de collecte ainsi que leur qualité et complétude (exemple : les données collectées comportent-elles des limites ou biais méthodologiques) ?
  - si les données n'existent pas, quels sont les motifs ainsi que les actions nécessaires pour les obtenir ?

Etape n°2 bis : comparer la composition sexuée des bénéficiaires et du public cible afin d'identifier une situation de sur ou sous-représentation

- quel est le public cible de la dépense ?
- quelle est la part des femmes au sein du public cible ?
- y a-t-il des limites méthodologiques à ces choix ? (par exemple, comment connaître *a priori* la composition sexuée du public cible d'un dispositif ciblant les salariés touchés par un plan de sauvegarde de l'emploi ?) ;
- comment cette part se compare-t-elle avec celle des bénéficiaires de la mesure budgétaire ? peut-on conclure à une sur ou sous-représentation des femmes ? et si oui, de quelle ampleur ?

Etape n°3 : identifier un écart de performance de la dépense en fonction du sexe du bénéficiaire (essentiellement pour les dépenses de transferts aux ménages)

- l'indicateur de suivi de la performance de la dépense est-il sexué ?
- existe-t-il un écart de performance du dispositif selon le sexe des bénéficiaires ? Et si *oui*, de quelle ampleur ?
- cet écart de performance peut-il être calculé en neutralisant les autres caractéristiques des individus autre que leur sexe (par exemple, leur niveau de diplôme ou leur âge) ?

Etape n°4 : apprécier la compréhension de la situation des femmes au regard de la politique publique déployée

- existe-t-il une connaissance statistique approfondie pouvant expliquer la répartition sexuée des bénéficiaires ? Si *oui*, qu'indiquent ces statistiques ?
- des évaluations ont-elles été menées pour identifier la source des biais sexués d'accès et/ou des écarts sexués de performance pour cette dépense ? Si oui, quels sont ces biais ?
- quelles études seraient nécessaires pour améliorer la connaissance des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes ? A qui pourrait-on confier ces études ?

Etape n°5 : quelles actions correctives au regard du biais identifié ?

- lister les actions correctives mises en œuvre, ou susceptibles de l'être, afin de corriger les biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Figure 2 : Méthode d'identification des éventuels biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes

	Méthode d'identification des éventuels biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes	Exemple d'application à l'insertion par l'activité économique (IAE)
1	**Lien de la dépense avec les objectifs d'égalité entre les femmes et les hommes** • la dépense concourt-elle à l'un des axes de la politique de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ? si oui, à quel axe la dépense se rattache-t-elle ? • si oui, comment cette dépense doit être valorisée dans le recensement des crédits concourant spécifiquement à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ?	En l'état, l'IAE ne se rattache à aucun axe de la politique interministérielle de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes.
2	**Appréciation de la connaissance statistique des bénéficiaires** • qui sont les bénéficiaires de la dépense budgétaire ? • pour les transferts aux personnes morales et les dépenses investissement, y a-t-il des personnes physiques bénéficiaires *in fine* ? • connaît-on la composition sexuée des bénéficiaires directs ou indirects de la dépense budgétaire ? • quel est le statut des données disponibles sur la composition sexuée des bénéficiaires ? **Comparaison de la composition sexuée des bénéficiaires et du public cible afin d'identifier une situation de sur ou sous représentation** • quel est le public cible de la dépense? Y a-t-il des limites méthodologiques à ce choix ? • quelle est la part des femmes au sein du public cible? • comment cette part se compare-t-elle avec celle des bénéficiaires de la mesure budgétaire ? peut-on conclure à une sur ou sous-représentation des femmes ? et si oui, de quelle ampleur ?	**Appréciation de la connaissance statistique des bénéficiaires** ▪ il s'agit d'une dépense de transfert aux entreprises, sous la forme d'aides aux postes en structures d'insertion par l'activité économique (SIAE). Des personnes physiques – à savoir les salariés en IAE - en sont *in fine* bénéficiaires ; ▪ les données relatives à la composition sexuée sont collectées par l'ASP et transmises à la DGEFP. **Comparaison de la composition sexuée des bénéficiaires et du public cible** ▪ l'IAE cible les personnes bénéficiaires du RSA (54 % de femmes), les demandeurs d'emploi de longue durée (45 % de femmes) ou de très longue durée (46 % de femmes) : en moyenne, les femmes représentent 48 % du public cible ; ▪ toutes structures confondues, 38 % des salariés en IAE sont des femmes, soit une sous-représentation de 10 points par rapport au public cible. La sous-représentation est la plus forte au sein de certaines structures (entreprises d'insertion, ateliers ou chantiers d'insertion)
3	**Identification d'un écart de performance de la dépense en fonction du sexe du bénéficiaire** ▪ l'indicateur de suivi de la performance de la dépense est-il sexué ? ▪ existe-t-il un écart sexué de performance du dispositif entre les femmes et les hommes ? cet écart peut-il être mesuré en neutralisant les différences liées aux caractéristiques autres que le sexe du bénéficiaire (niveau de formation, secteur d'emploi, etc.) ?	Faute de déclinaison sexuée de l'indicateur de taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des SIAE, il n'est pas possible d'identifier un écart de performance.
4	**Appréciation de la situation des femmes au regard de la politique publique déployée** • existe-il une connaissance statistique approfondie pouvant expliquer la répartition sexuée des bénéficiaires ? • des évaluations ont-elles été menées pour identifier des biais sexués d'accès ou des écarts sexués de performance pour cette dépense ? • quelles études seraient nécessaires pour améliorer la connaissance des biais liés au sexe ? quelle instance pourrait mener cette étude ?	**Le GIP inclusion a réalisé des approfondissements statistiques pour mieux apprécier les causes sous-jacentes de la sous-représentation des femmes en IAE. En ressortent notamment les constats suivants :** ▪ **Vivier** : 39% des candidatures viennent de femmes, du fait notamment de deux secteurs concentrant une part importante des salariés en insertion : *Construction, Bâtiment et Travaux publics* (3% des candidatures émises sont des femmes) et *Agriculture et Pêche, Espaces naturels et Espaces verts, Soins aux animaux* (13%) ; ▪ **Orientation** : les candidatures féminines sont moins souvent orientées par un prescripteur habilité que celles des hommes : 34% des candidatures émises par les prescripteurs concernent des femmes. La part des candidatures féminines dans les orientations varie en fonction des prescripteurs : l'établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) oriente 16% de femmes, contre 84% pour les caisses d'allocation familiales.
5	**Actions correctives au regard du biais identifié** • lister les actions correctives mises en œuvre ou à mettre en œuvre pour corriger des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes.	Aucune politique pro active de féminisation des publics en insertion par l'activité économique n'est mise en œuvre, à date.

Source : Mission.

1.2.3. Temps 3 : analyser la prise en compte des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes au sein de la démarche de performance du programme

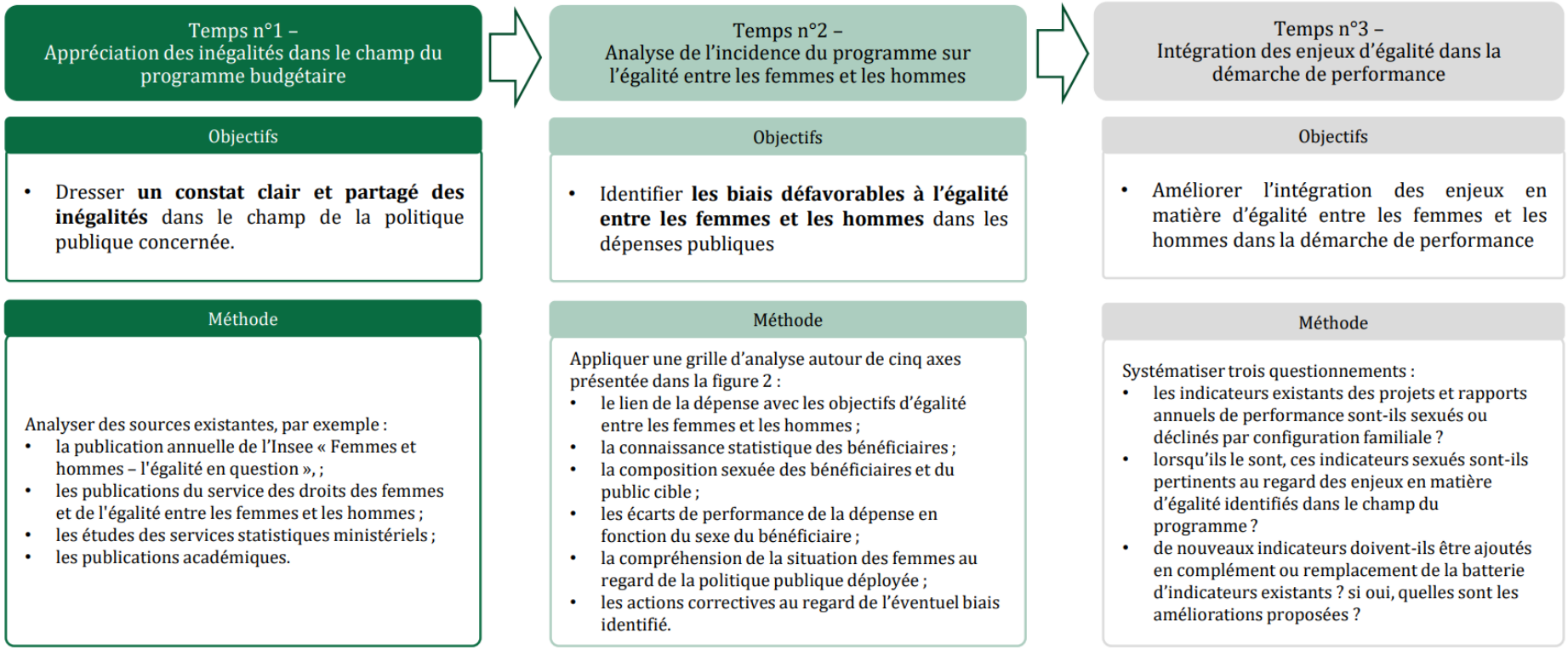
Dans un troisième temps, il s'agit d'analyser la démarche de performance du programme (telle que présentée dans les projets et rapports annuels de performance annexés au budget de l'État) au regard des enjeux en matière d'égalité entre les femmes et les hommes tels qu'ils ressortent des deux premiers temps de l'analyse décrits ci-avant.

Les questionnements sur la démarche de performance peuvent prendre la forme suivante :

- les indicateurs existants des projets et rapports annuels de performance sont-ils ventilés par sexe ou déclinés par configuration familiale ?
- lorsqu'ils le sont, ces indicateurs sont-ils pertinents au regard des enjeux en matière d'égalité identifiés dans le champ du programme ?
- de nouveaux indicateurs doivent-ils être ajoutés en complément ou remplacement de la batterie d'indicateurs existants ? Si oui, quelles sont les améliorations proposées ?

La figure 3 ci-dessous illustre la méthodologie en trois étapes proposées par la mission.

Figure 3 : Présentation des trois étapes de l'analyse BIE par programme proposée par la mission



Source : Mission.

2. Le test pratique de cette méthode d'analyse sur un échantillon de huit programmes budgétaires permet de tirer des enseignements utiles pour la future mise en œuvre d'une démarche de BIE

2.1. L'échantillon de programmes a été sélectionné sur la base de critères permettant de cibler en priorité les dépenses de priorité 1 (transfert aux ménages et aux entreprises) et 2 (certaines dépenses de personnel)

Afin d'en apprécier la robustesse, la mission a testé cette approche méthodologique sur un échantillon de huit programmes budgétaires. La mission s'est attachée à appliquer des critères de sélection des programmes conduisant à une sur-représentation des dépenses d'intervention à destination des ménages et de certaines dépenses de personnel, dont l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes est le plus direct.

Aussi, l'échantillon (*cf.* tableau 2) a été sélectionné sur la base des critères de priorisation décrits ci-avant (*cf.* partie 1.1) dont l'application a conduit à :

- **une sur-représentation des crédits d'intervention sous la forme de transferts aux ménages**, au regard de leur impact le plus direct sur la situation individuelle des personnes. Ont ainsi été retenus dans l'échantillon trois des cinq programmes présentant les montants les plus importants de crédits d'interventions de « transfert aux ménages » (soit la catégorie 61 dans la nomenclature budgétaire). Il s'agit des programmes « aide à l'accès au logement » (109), « énergie, climat et après-mines » (174), « accès et retours à l'emploi » (102). Ces trois programmes rassemblent 21,1 milliards d'euros de dépenses *de transferts aux ménages spécifiquement* (sur un total de 26,2 milliards de dépenses de toutes natures en crédits de paiement inscrits au PLF 2024) ;
- **une représentation de crédits d'intervention sous la forme de transferts aux entreprises**, qui ont un impact en deuxième niveau sur la situation individuelle des salariés et/ou des citoyens, comme cela peut par exemple être le cas des financements de structures d'insertion par l'activité économique (IAE). Ont ainsi été retenus dans l'échantillon les deux programmes présentant les montants les plus importants de crédits de « transfert aux entreprises », hors financement du service public de l'énergie[6] (soit les crédits de catégorie 62). Il s'agit des programmes « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » (103) et « financement des investissements stratégiques » (424). Ces deux programmes rassemblent 13,0 milliards d'euros de dépenses de *transferts aux entreprises spécifiquement* (sur un total de 20 milliards de dépenses de toutes natures en crédits de paiement inscrits au PLF 2024) ;
- **une représentation des crédits de personnel par le truchement desquels un service public a un impact immédiat sur la situation individuelle de femmes et d'hommes**. Ont ainsi été retenus dans l'échantillon les deux programmes présentant les montants les plus importants de crédits de personnels (soit l'ensemble du titre 2). Il s'agit des programmes finançant l'enseignement scolaire public du premier et du second degré (respectivement 140 et 141). Ces deux programmes rassemblent 64,7 milliards d'euros *de dépenses de personnel spécifiquement* (sur un total de 65,3 milliards de dépenses de toutes natures en crédits de paiements inscrits au PLF 2024) ;
- **une représentation des crédits d'investissement, lorsqu'ils concourent au financement d'équipements publics bénéficiant à des individus**. A été retenu dans l'échantillon l'un des programmes, hors défense nationale, présentant les montants de dépenses d'investissement les plus importants (soit l'ensemble du titre 5). Il s'agit du programme de l'administration pénitentiaire (107), qui compte 713 millions *d'euros de dépenses d'investissement spécifiquement* en autorisation d'engagement au PLF 2024.

[6] Le montant des crédits de paiement inscrit dans ce programme, qui transitent par les opérateurs et fournisseurs d'électricité, est temporairement enflé par les conséquences de la crise énergétique liée à la guerre en Ukraine.

Tableau 2 : Présentation de l'échantillon de programmes budgétaires analysés par la mission avec les motifs de sélection

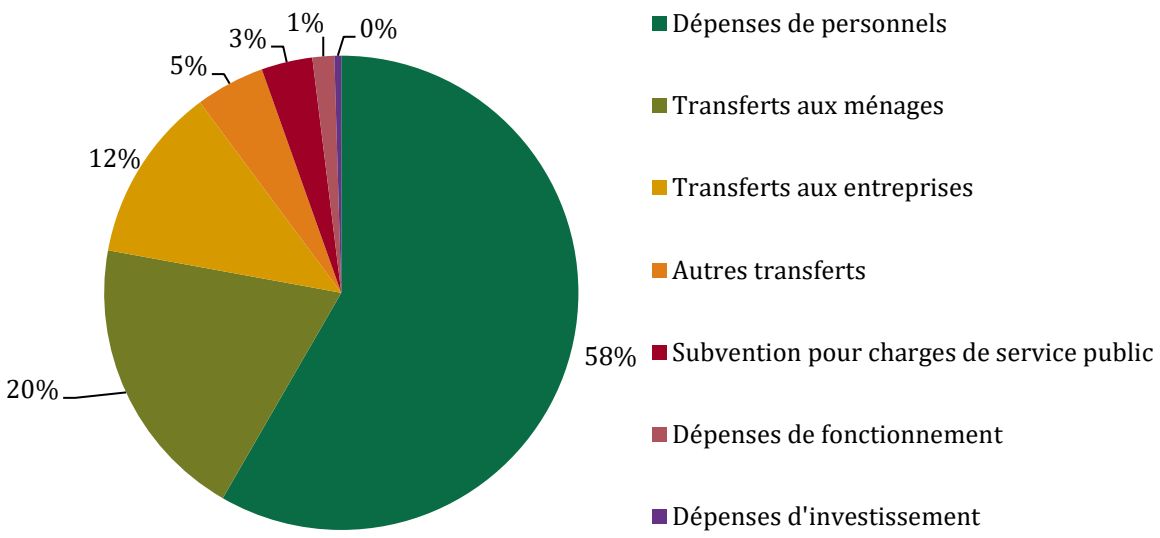
Nom du programme	Numéro du programme	Mission budgétaire de rattachement	Motif de sélection dans l'échantillon	Montant des crédits de paiement de toutes natures PLF 2024 (en Mds€)
Aide à l'accès au logement	109	Cohésion des territoires	Deuxième programme en montant de crédits de transferts aux ménages	13,9
Énergie, climat et après-mines	174	Écologie, développement et mobilité durables	Quatrième programme en montant de crédits de transferts aux ménages	4,9
Accès et retour à l'emploi	102	Travail et emploi	Cinquième programme en montant de crédits de transferts aux ménages	7,4
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	103	Travail et emploi	Premier programme en montant de crédits de transferts aux entreprises	14,3
Financement des investissements stratégiques	424	Investir pour la France de 2030	Troisième programme en montant de crédits de transferts aux entreprises	5,7
Enseignement scolaire public du second degré	141	Enseignement scolaire	Premier programme en montant de crédits de personnel	38,4
Enseignement scolaire public du premier degré	140	Enseignement scolaire	Deuxième programme en montant de crédits de personnel	26,8
Administration pénitentiaire	107	Justice	Un des principaux programmes de crédits d'investissement hors défense et sécurité	5,0

Source : Mission.

En raison du choix des critères, cet échantillon est composé à 96 % de dépenses d'intervention et de personnels (*cf.* graphique 2) :

- les dépenses d'intervention représentent 36 %, dont 20 % de transferts aux ménages, 12 % de transferts aux entreprises et 5 % d'autres transferts ;
- les dépenses de personnel représentent 58 %, du fait des deux programmes du ministère en charge de l'Education nationale sélectionnés.

Graphique 2 : Répartition des dépenses par nature dans l'échantillon examiné par la mission



Source : Mission.

Pour chaque programme échantillonné, la mission a conduit des entretiens avec les responsables de programme, les services statistiques ministériels et certaines directions métiers compétentes. La mission s'est attachée à la production et à la récolte d'informations quantitatives et qualitatives sur les actions et sous-actions financées par le programme.

Ces analyses ont conduit à la production de livrables sous la forme de « note BIE » pour chaque programme. Ces notes, rédigées selon un format standardisé, sont présentées en pièce jointe de la présente annexe. La mission suggère que ce format soit repris, et synthétisé, dans le cadre de la future annexe budgétaire relative à la démarche de BIE.

2.2. Le test pratique de la méthodologie par programme a permis à la mission de tirer plusieurs enseignements

En sus de la production des « notes BIE » susmentionnées, l'application par la mission de la grille d'analyse décrite dans la section 1.2.2 a permis de tirer des enseignements importants pour la mise en œuvre de la démarche.

2.2.1. Identifier de manière pertinente des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes implique de mener une analyse à une maille souvent plus fine que l'action ou la sous-action

La nomenclature budgétaire introduite par la LOLF prévoit que la maille la plus fine de restitution des dépenses du budget de l'Etat est celle de l'action voire de la sous-action. Or, l'homogénéité de la composition des actions et des sous-actions fluctue selon les programmes budgétaires. **Aussi, comme c'est le cas pour le budget vert**[7], **certaines analyses doivent ainsi être réalisées à un niveau infra-action ou sous-action afin de tenir compte de l'hétérogénéité des dispositifs financés, et identifier leur impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes** (*cf.* encadré 2).

Descendre à cette maille accentue le travail d'analyse nécessaire, et alourdit la démarche. Ce travail supplémentaire est toutefois indispensable pour permettre une analyse pertinente.

Encadré 2 : Illustrations de la pertinence d'abaisser, dans certains cas, l'analyse à une maille plus fine que l'action ou la sous-action

Plusieurs exemples issus de l'analyse des programmes échantillonnés par la mission peuvent être mis en avant :

- au sein du programme 102, la sous-action « *04.02 – Structures d'accompagnement des jeunes vers l'emploi* » regroupe les financements de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE), des écoles de la deuxième chance (E2C), des actions de parrainage ou encore de mentorat. Tous ces dispositifs répondent à une logique différente, et ont parmi leurs bénéficiaires une proportion différente de femmes et d'hommes. Or une analyse distincte de chacun de ces dispositifs, tant au regard des bénéficiaires que de l'impact sur les femmes et les hommes, est nécessaire pour appréhender d'éventuels biais et les corriger ;
- au sein du programme 103, la sous-action « *05-01- actions pour lever les freins périphériques à l'emploi* » finance le programme d'insertion professionnelle pour les réfugiés (IPR), le programme d'hébergement orientation parcours vers l'emploi (HOPE) ou encore le programme EMILE. Or, si ces dispositifs partagent l'objectif de lever les freins à l'insertion professionnelle de personnes vulnérables, les publics cibles ne sont pas les mêmes. Par ailleurs, la part de femmes parmi les bénéficiaires varie fortement, de 10 % pour le programme HOPE à 36 % pour le programme IPR. Dans ce cas, de telles différences justifient d'appliquer la grille d'analyse à une maille infra-action.

Source : Mission.

[7] La maille de la cotation du budget vert s'est affinée au fil du temps. Initialement, la maille choisie a été celle de la nomenclature budgétaire de la LOLF avec une cotation au niveau de l'action ou de la sous-action. Puis, progressivement, de plus en plus de cotations ont été réalisées à un niveau infra-action pour s'adapter aux actions ou sous-actions finançant des dispositifs hétérogènes. Dans ce cas de figure, une technique de quote-part est utilisée (exemple : 30% de la sous-action est cotée favorable, et 70 % neutre) afin de neutraliser l'effet de la dépense majoritaire (*i.e.* lorsqu'une dépense est cotée à la maille de l'action ou sous-action, c'est l'appréciation de la dépense majoritaire qui l'emporte pour toute l'action ou la sous-action).

2.2.2. La complexité de l'analyse suggère une priorisation des dépenses en fonction de leur montant et de leur nature

En l'état actuel des connaissances, la grille d'analyse décrite dans la section 1.2.2 repose sur plusieurs étapes clés dont certaines impliquent de collecter des informations non immédiatement disponibles, en lien avec les directions métiers des ministères. Aussi, alors qu'elles sont indispensables à la formulation de constats pertinents, ces étapes peuvent être source de complexité, et générer une charge de travail supplémentaire pour les équipes ministérielles dont l'acculturation aux enjeux d'égalité est par ailleurs très variable.

C'est notamment le cas des étapes suivantes :

- **l'identification de la répartition sexuée des bénéficiaires**. Si cette répartition est connue (ou susceptible de l'être) pour les dépenses d'intervention répondant à une logique individuelle, elle est beaucoup plus délicate à déterminer dans d'autres cas :
  - pour les transferts aux ménages familialisés, qui sont octroyés à une entité collective à savoir le ménage, comme c'est le cas des aides au logement (programme 109) ou de « MaPrimeRenov' » (programme 174), il est possible d'approcher les enjeux d'égalité à partir de données de configuration familiale en identifiant les adultes célibataires et les familles monoparentales en fonction du sexe de l'adulte. Pour les ménages en couple, il est possible d'appliquer des hypothèses de répartition du bénéfice des prestations entre les conjoints selon leur sexe (par exemple, partage égal ou au prorata des revenus) avec toutefois des précautions méthodologiques décrites en détails dans l'annexe VI ;
  - les transferts aux entreprises ou les dépenses d'investissement, qui ne bénéficient à des individus qu'en deuxième niveau, comme c'est le cas des engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) conclus entre l'État et les branches professionnelles (programme 103). Il s'agit dans ce cas d'identifier la composition sexuée de bénéficiaires individuels de deuxième niveau (par exemple les salariés de l'entreprise ou les usagers du service public apporté) ;
- **l'identification du public cible, et de sa composition sexuée**. Afin de conclure à une sous ou sur représentation des femmes parmi les bénéficiaires d'une dépense, il est indispensable de comparer la part de femmes dans le public cible à la part de femmes parmi les bénéficiaires. Aussi, identifier ce public cible est une étape structurante qui n'est pas sans complexité dans la mesure où ce dernier n'est pas toujours facilement identifiable *a priori* pour certaines dépenses :
  - pour les dépenses visant à couvrir un risque (par exemple celui de désinsertion professionnelle), le public cible dépend de facteurs extérieurs parfois difficiles à anticiper *ex ante*, et sa composition est en cela susceptible de fluctuer. C'est le cas par exemple pour le public cible du fonds national de l'emploi – Formation (FNE-Formation) qui cible les salariés placés en activité partielle ou les salariés des entreprises en difficultés ou en mutation et/ou en reprise d'activité (programme 103), pour lequel il n'est pas évident d'identifier *ex ante* la composition sexuée des salariés des futures entreprises en difficultés ;
  - pour les dépenses de guichet, le public cible n'est autre que le public éligible à l'aide ou à la prestation. Dans ce cas de figure, c'est l'incidence du phénomène de non-recours qui peut conduire la composition des bénéficiaires à s'éloigner de celle du public cible ;

- **la mesure de la performance de la dépense en fonction du sexe du bénéficiaire pour les transferts aux ménages.** Cette étape suppose que la mesure d'impact du dispositif soit connue, et déclinée en fonction du sexe du bénéficiaire (par exemple, le taux de retour à l'emploi durable en sortie de contrat aidé). Or, pour de nombreuses dépenses, un tel travail de déclinaison sexuée de la mesure d'impact n'existe pas. Ce constat est plus marqué pour certains programmes de l'échantillon (103) par rapport à d'autres (102). Les données de performance sexuée ne sont pas toujours immédiatement disponibles ce qui peut impliquer un travail complémentaire de collecte et de calcul. Par ailleurs, pour aller plus loin dans l'identification des écarts de performance sexués, il conviendrait de neutraliser les autres caractéristiques en dehors du sexe, notamment le niveau de formation et le secteur d'activité. Or cela est très rarement fait ;
- **la compréhension de la situation des femmes au regard de la mesure financée.** Dans de nombreux cas, la mission a identifié un niveau de connaissance faible du biais défavorable aux femmes (situation de sous-représentation ou de moindre performance). Ceci implique que soient conduites des études supplémentaires afin de documenter précisément l'origine du biais et de mettre en œuvre une éventuelle mesure correctrice. Aussi, la mission a, par exemple, conclu au besoin d'approfondissement pour expliquer la sous-représentation des femmes en apprentissage (programme 103), en entreprises adaptées (programme 102) ou encore le moindre taux de retour à l'emploi des femmes (par rapport aux hommes) en sortie du programme d'insertion professionnelle pour les réfugiés (programme 103).

Au regard de ces difficultés, il apparait nécessaire de prioriser la démarche d'analyse par programme préconisée par la mission. L'objectif d'une analyse exhaustive de toutes les dépenses n'est en effet pas immédiatement réaliste au regard de l'état actuel des connaissances et du niveau d'acculturation des ministères aux enjeux d'égalité.

Cette priorisation apparaît en cela nécessaire à deux niveaux :

- entre les programmes du budget de l'État, pour définir ceux à analyser en priorité. Selon le niveau d'ambition, la démarche pourrait porter sur cinq à dix programmes par an. Par souci de réalisme, il s'agirait d'éviter qu'un même responsable de programme voit deux de ses programmes analysés sous l'angle de l'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes la même année. Pour les motifs explicités *supra*, une priorité devrait être donnée aux programmes qui concentrent les dépenses de priorité 1 (*cf.* partie 1), à savoir :
  - d'abord, les montants les plus importants de transferts aux ménages (catégorie 61 de la nomenclature budgétaire). Les dix programmes à prioriser selon ce critère sont listés dans le tableau 3 ;
  - ensuite, les montants les plus importants des transferts aux entreprises (catégorie 62) et aux autres collectivités (catégorie 64) ;
- au sein des programmes, pour définir les lignes budgétaires à examiner en priorité. Il s'agirait ici aussi de prioriser les dépenses selon les deux critères cumulatifs suivants :
  - une analyse prioritaire des dépenses d'intervention, et en leur sein des transferts aux ménages (d'abord individuels puis familialisés), aux entreprises et aux autres collectivités ;
  - une prise en compte du montant des dépenses, en poids au sein du programme, en veillant toutefois à ce que ce critère ne conduise à invisibiliser totalement certains enjeux d'égalité prégnant sur des dépenses de plus faible montant. Par exemple, la sous-représentation importante des jeunes femmes au sein des écoles de production (seulement 11 % contre 48 % dans la classe d'âge éligible) mérite d'être mieux comprise, même si le dispositif n'est financé par l'État qu'à hauteur de 13,2 M€ (soit 0,1 % du montant des crédits de paiement portés par le programme 103).

Tableau 3 : Liste des dix programmes budgétaires concentrant les montants les plus importants de dépenses de transferts aux ménages à analyser en priorité dans le cadre de la BIE

Nom du programme	Numéro du programme	Mission budgétaire de rattachement	Crédit de paiement au PLF 2024 (en Mds €)
Handicap et dépendance	157	Solidarité, insertion et égalité des chances	15,3
Aide à l'accès au logement	109	Cohésion des territoires	13,9
Inclusion sociale et protection des personnes	304	Solidarité, insertion et égalité des chances	12,7
Énergie, climat et après-mines	174	Écologie, développement et mobilité durables	4,5
Accès et retour à l'emploi	102	Travail et emploi	2,6
Vie étudiante	231	Recherche et enseignement supérieur	2,6
Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation	169	Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1,7
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	103	Travail et emploi	1,4
Protection maladie	183	Santé	1,2
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	135	Cohésion des territoires	1,1

Source : Documents budgétaires pour le PLF 2024, tableur excel disponible en open source.

2.2.3. L'action de certains opérateurs-clés du champ socio-économique mériterait d'être analysée à l'échelle de leur budget propre, sous une forme expérimentale dans un premier temps

Certains dispositifs-clés d'intervention directement auprès d'individus sont mis en œuvre par le biais d'opérateurs, par exemple dans le champ de la formation, de l'accès à l'emploi ou de la transition environnementale.

Or, pour financer l'action des opérateurs, l'État leur octroie une subvention pour charges de service public (SCSP, catégorie 32 de la nomenclature budgétaire issue de la LOLF). Cette subvention est fongible entre les différentes dépenses inscrites au budget de l'opérateur dont les priorités sont par ailleurs définies de manière contractuelle au sein d'un contrat d'objectifs et de performance. L'opérateur peut également bénéficier de financements fléchés lorsqu'il est chargé de mettre un œuvre un dispositif précis et prioritaire (par exemple, le « contrat d'engagement jeune » fait l'objet d'un financement dédié, de même que plusieurs dispositifs du plan d'investissement dans les compétences, en sus de la SCSP allouée à l'opérateur France Travail).

Aussi, et dans ce contexte, il est difficile d'appréhender l'impact de l'action d'un opérateur par la simple analyse de la SCSP octroyée par l'Etat. Dès lors, et lorsque l'action de l'opérateur est structurante dans un champ socio-économique marqué par des inégalités entre les femmes et les hommes (par exemple, l'accès à l'emploi ou la formation), il apparaîtrait pertinent d'expérimenter la mise en œuvre par l'opérateur lui-même des trois temps de l'analyse BIE préconisés par la mission. Par exemple, dans le champ des programmes 102 et 103 échantillonnés par la mission, l'analyse BIE pourrait être déclinée en priorité et à titre expérimental par l'opérateur France Travail, tant au regard de son rôle de pilotage clé que des moyens dont il dispose. Dans le champ de la transition environnementale, l'Ademe pourrait également expérimenter cette démarche au regard du volume de dépenses d'intervention qu'elle pilote. Une telle démarche d'expérimentation implique un suivi par les administrations de tutelle, et une intégration dans les objectifs contractualisés avec chaque opérateur.

Un bilan de cette mise en œuvre expérimentale, après trois ans, pourrait conduire à étendre ou suspendre l'initiative de déploiement de l'analyse BIE à l'échelle d'opérateurs-clés intervenant dans des champs socio-économiques marqués par des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes.

2.2.4. L'application d'une cotation favorable / défavorable, comme pour le budget vert, n'apparaît pas pertinente

Comme décrit dans les annexes I et II consacrées aux expériences internationales et locales, aucune entité ayant mis en œuvre une démarche de BIE ne qualifie ses dépenses de favorables ou défavorables. Les catégorisations utilisées, lorsqu'elles existent, qualifient les dépenses de « neutres », « sensibles au genre » ou « visant spécifiquement à réduire les inégalités ».

Au terme de son analyse des huit programmes, la mission n'est pas parvenue à qualifier une seule dépense de « défavorable ». En revanche, elle a pu identifier des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes, le plus souvent en défaveur des femmes (apprentissage, entreprises adaptées, insertion par l'activité économique, Epide, programme HOPE, etc.) mais aussi parfois en leur faveur (formations ouvertes et à distance, contrats aidés non marchands).

Or, les dispositifs d'intervention qui présentent des biais de sous-représentation des femmes peuvent difficilement être qualifiés de défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes, au sens où ils contribuent, dans une mesure certes insuffisante, à améliorer la situation des femmes (par exemple, l'insertion par l'activité économique contribue à l'insertion professionnelle des femmes, qui ont un meilleur taux de retour à l'emploi pérenne même si elles sont sous-représentées parmi ses bénéficiaires).

Annexe VII

PIÈCES JOINTES

Présentation des « notes BIE »

Exemples d'application de la méthode proposée par la mission à un échantillon de huit programmes budgétaires de l'État

Programme 102 « accès et retour à l'emploi »

Il est à noter que les analyses ont été réalisées dans les délais impartis pour la mission, avec l'appui de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelles (DGEFP). Des données complémentaires existent et seront susceptibles d'être produites avec des délais supplémentaires.

Résumé de l'analyse BIE du programme 102 « accès et retour à l'emploi »

L'analyse de l'impact du programme 102 sur l'égalité entre les femmes et les hommes met en exergue les enjeux et priorités suivants :

- une large disponibilité des données sexuées dans le champ des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi, dès lors qu'il s'agit de dispositifs individuels ; des compléments de données pourraient encore être apportés, par exemple pour connaître la répartition sexuée des jeunes en mentorat ;
- une sous-représentation des femmes dans des dispositifs d'intervention financés à hauteur de 2,2 Md€ à savoir l'insertion par l'activité économique (IAE), les entreprises adaptées, l'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (pour les emplois à temps plein) ainsi que l'accompagnement en contrats d'engagements jeunes (CEJ) « rupture » et en Epide. La seule situation de sur-représentation des femmes concerne les contrats aidés non marchands ;
- un besoin d'élaborer des actions corrective pour améliorer la féminisation de l'IAE, des entreprises adaptées et de l'Epide ; un besoin d'études statistiques complémentaires pour mieux comprendre la situation des femmes salariés à temps partiel dans l'expérimentation territoriale de lutte contre le chômage de longue durée et celles des jeunes femmes en CEJ « rupture » ;
- un besoin de décliner davantage les indicateurs de performance du programme selon le sexe des bénéficiaires, au vu des enjeux identifiés et de l'existence des données.

Source : Mission

***

Le programme 102 « accès et retour à l'emploi » rassemble des crédits de paiement à hauteur de 7,3 milliards d'euros pour 2024 répartis en quatre actions et 10 sous-actions (*cf.* tableau 1). La responsabilité du programme relève du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

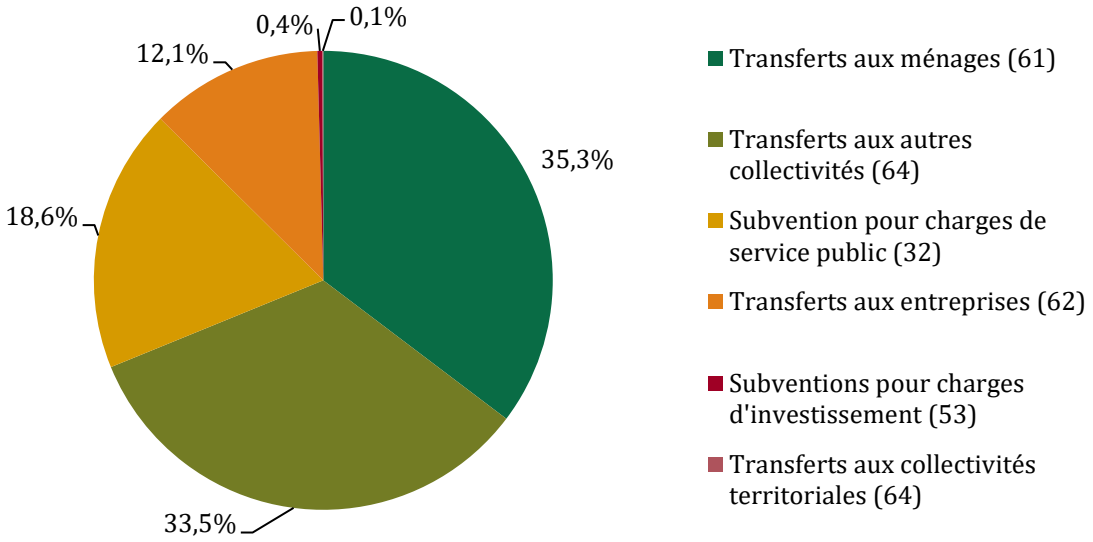
Tableau 1 : Présentation des dépenses à la maille budgétaire disponible la plus fine (action ou sous-action)

Code	Libellé de l'action ou de la sous-action	PLF 2024 CP (ou prévision 2024 si dépense fiscale) - en M€
102-01	Indemnisation des demandeurs d'emploi	1 725,7
102-02	Structures de mise en œuvre de la politique de l'emploi	2 151,9
Dont 102-02-01	*Dont financement du service public de l'emploi*	*2 066,6*
Dont 102-02-02	*Dont financement des organismes supports de la politique de l'emploi*	*85,4*
102-03	Accompagnement des personnes les plus éloignées du marché du travail- Fonds d'inclusion dans l'emploi	2 466,8
Dont 102-03-01	*Dont insertion dans l'emploi au moyen de contrats aidés*	*400,6*
Dont 102-03-02	*Dont insertion par l'activité économique*	*1 500,6*
Dont 102-03-03	*Dont exonérations liées à l'insertion par l'activité économique*	*17,3*
Dont 102-03-04	*Dont inclusion dans l'emploi des personnes en situation de handicap*	*470,4*
Dont 102-03-05	*Dont autres structures d'insertion dans l'emploi*	*68,6*
Dont 102-03-06	*Dont exonérations liées aux structures agréées*	*9,3*
102-04	Insertion des jeunes sur le marché du travail- Contrat d'engagement jeunes (CEJ)	1 081,4
Dont 102-04-01	*Dont dispositifs mis en œuvre pour l'emploi des jeunes par le service public de l'emploi*	*964,0*
Dont 102-04-02	*Dont structures d'accompagnement des jeunes vers l'emploi*	*117,4*
Total		**7 425,9**

Source : PLF 2024.
Note de lecture : Les code à 5 chiffres désignent des actions, tandis que les codes à 7 chiffres désignent des sous-actions.

Le programme 102 concentre à 81 % des dépenses d'intervention (soit un total de 6 Md€) dont 35,3 % de crédits de transferts aux ménages, 33,5 % de crédits de transferts à d'autres collectivités (associations notamment) et 12,1 % de crédits de transferts aux entreprises (graphique 1).

Graphique 1 : Présentation des dépenses par catégorie



Source : PLF 2024.

En montant, les principaux transferts aux ménages et aux entreprises financés par ce programme sont :

- les allocations de solidarités versées aux demandeurs d'emploi, dont l'allocation de solidarité spécifique (ASS) (1,7 Md€) ;
- l'insertion par l'activité économique (1,5 Md€) ;
- le contrat d'engagement jeunes (900 M€) ;
- les entreprises adaptées (465 M€) ;
- les contrats aidés (400 M€).

Au regard des critères de priorisations de la démarche de BIE, ces cinq transferts aux ménages sont analysés en priorité sous l'angle de leur impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

1. Temps 1 : présentation des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes dans le champ du programme

Le taux d'activité des femmes âgées de 15 à 64 ans qui s'élève à 71,2 % en 2023, reste inférieur de 5,6 points à celui des hommes.

En 45 ans, l'écart de taux d'activité entre les femmes et les hommes s'est considérablement réduit : il était de 29,4 points en 1975. Le taux d'activité des femmes a augmenté de 16,7 points entre 1975 et 2023, tandis que celui des hommes a diminué de 7,1 points.

Le taux de chômage des femmes atteint 7,2 % en 2023, soit un taux proche de celui des hommes (7,5 %).

L'écart existant en défaveur des femmes depuis 1975 s'est inversé en 2012, le taux de chômage des hommes ayant davantage augmenté après la crise économique de 2008.

2. Temps 2 : résultats de l'analyse sexuée des dépenses du programme

2.1. Etat des lieux de la connaissance des bénéficiaires et de l'impact sexués des dispositifs financés par le programme

2.1.1. Action 1 : indemnisation des demandeurs d'emploi

L'action 1 finance les allocations de solidarité au profit des demandeurs d'emploi. Les seules données fournies à la mission concernent les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifiques (ASS). Les bénéficiaires de l'ASS sont à 45 % des femmes en 2019, soit une répartition cohérente avec la part de femmes (46 %) en situation de chômage de très longue durée (*cf.* tableau 2).

Tableau 2 : Données disponibles concernant les dispositifs financés par l'action 1

Dispositif	PLF 2024 (CP)	Connaissance
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	1 678 777 640 €	D'après les données de la DREES, la répartition des bénéficiaires de l'ASS est la suivante : 55 % d'hommes et 45 % de femmes (fin 2019). Cette répartition est cohérente avec la part de femmes parmi les chômeurs de très longue durée (46 %).
Aide à la création ou à la reprise d'une entreprise (ACRE) -ASS	43 471 106 €	Pas de données collectées dans le cadre de la mission.
APS	949 309 €	Pas de données collectées dans le cadre de la mission.
Allocation équivalent retraite (AER)	1 000 000 €	Pas de données collectées dans le cadre de la mission.
Aide fin de droit (AFD)	1 222 670 €	Pas de données collectées dans le cadre de la mission.
Prime forfaitaire	286 112 €	Hors périmètre (faible montant)

Source : DGEFP, mission.

2.1.2. Action n°2 : structures de mise en œuvre de la politique de l'emploi

L'action 2 porte les financements globaux des opérateurs et des structures mettant en œuvre la politique de l'emploi. Ces crédits de transferts aux collectivités (*via* des transferts globaux) et subventions pour charges de service public n'entrent pas dans le champ de l'analyse BIE par programme (*cf.* tableau 3).

Tableau 3 : Données disponibles concernant les dispositifs financés par l'action 2

Dispositif	PLF 2024 (CP)	Connaissance
Maisons de l'emploi	5 000 000 €	Hors périmètre (transfert global, catégorie 64)
Clauses sociales	5 700 000 €	Hors périmètre (transfert global, catégorie 64)
France Travail	1 350 446 848 €	Hors périmètre (subventions pour charges de service public)
Missions locales	623 731 900 €	Hors périmètre (transfert global, catégorie 64)
Structure du réseau des missions locales	9 000 000 €	Hors périmètre (transfert global, catégorie 64)
Service public de l'insertion	4 852 787 €	Hors périmètre (transfert global, catégorie 63 – conseils départementaux)
Expé France Travail	50 000 000 €	Hors périmètre (transfert global, catégorie 64)
Mobilité des demandeurs d'emploi	3 149 918 €	Pas de données collectées sur ce dispositif
France travail	120 000 000 €	Hors périmètre (transfert global, catégorie 64)
ASP-Frais Gestion	57 660 060 €	Hors périmètre (subventions pour charges de service public)
ASP-Investissement	18 917 895 €	Hors périmètre (subventions pour charges d'investissement)
GIP Inclusion-Fonctionnement	3 730 000 €	Hors périmètre (subventions pour charges de service public)
GIP Inclusion-Invest	5 050 000 €	Hors périmètre (subventions pour charges d'investissement)

Source : DGEFP, mission.

2.1.3. Action n°3 : Accompagnement des personnes les plus éloignées du marché du travail

L'action n°3 porte trois dispositifs-clés d'intervention au profit de personnes éloignées du marché du travail : les contrats aidés, l'insertion pour l'activité économique (IAE) et les aides aux entreprises adaptées (EA).

2.1.3.1. Les contrats aidés : une sur-représentation des femmes dans le secteur non marchand, avec un meilleur taux de retour à l'emploi par rapport aux hommes

Il existe deux types de contrats aidés : l'un ciblé sur les salariés du secteur marchand et l'autre ciblé sur les salariés du secteur non marchand. Dans les deux cas, le public cible du dispositif est constitué des personnes éloignées de l'emploi, notamment demandeurs d'emploi de longue durée (DELD, 45 % de femmes en 2023) et de très longue durée (DETLD, 46,3 % de femmes en 2023). Des arrêtés préfectoraux régionaux peuvent par ailleurs orienter les prescriptions vers les publics cibles qu'ils identifient.

Les statistiques disponibles montrent une sur-représentation des femmes parmi les bénéficiaires des contrats aidés du secteur non marchand, qui sont plus nombreux en montant et en volume[1] (*cf.* tableau 4), au regard de la proportion de femmes dans le public cible (*cf.* ci-dessus).

Tableau 4 : Résultats de l'application de la grille méthodologique BIE aux contrats aidés

Dispositif	PLF 2024 (CP)	Résultat de l'application de la grille méthodologique
Contrat initiative emploi (marchand)	63 595 425 €	Il n'existe pas de sous ou sur représentation significative des femmes parmi les bénéficiaires de ces contrats aidés par rapport au public cible. En effet, d'après les données de l'ASP[2], la répartition des bénéficiaires est la suivante : 44 % de femmes et 56 % d'hommes. Il n'existe pas de mesure de performance du dispositif (taux d'insertion) déclinée selon le sexe du bénéficiaire.
Parcours emploi compétences (PEC). - Non Marchand	335 061 163 €	Les femmes sont sur représentées parmi les bénéficiaires de ces contrats aidés par rapport au public cible. D'après les données de l'ASP, la répartition des bénéficiaires est la suivante : 65 % de femmes et 35 % d'hommes – soit un écart de 19 points par rapport au public cible. Cet écart pourrait s'expliquer par la nature des métiers exercés par les salariés entrant en PEC[3] (dans l'ordre : nettoyage de locaux, assistance auprès d'enfants, animation de loisirs auprès d'enfants ou d'adolescents, entretien des espaces verts). Les femmes en contrats aidés non marchands ont un meilleur taux de retour à l'emploi que les hommes, sans qu'une explication existe à date : ▪ taux d'insertion des femmes dans l'emploi à l'issue d'un contrat aidé non marchand : 52 % en 2023 (47 % pour les hommes) ; ▪ taux d'insertion des femmes dans l'emploi durable à l'issue d'un contrat aidé non marchand : 38 % (33 % pour les hommes).

Source : DGEFP, mission.

2.1.3.2. L'insertion par l'activité économique : une sous-représentation des femmes parmi les salariés en insertion, dans les ateliers ou chantiers d'insertion et les entreprises de travail temporaire d'insertion

L'insertion par l'activité économique (IAE) compte cinq catégories de structures (SIAE) : les entreprises d'insertion (EI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) dont l'activité est liée à la production ; les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et les associations intermédiaires (AI) dont l'activité consiste à mettre à disposition d'entreprises ou de particuliers leurs salariés ; les entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI).

L'IAE cible les personnes éloignées de l'emploi, qu'elles soient bénéficiaires du revenu de solidarité active (54 % de femmes), demandeurs d'emploi de longue durée (45 % de femmes) ou demandeurs d'emploi de très longue durée (46,3 % de femmes). En moyenne, les femmes représentent donc 48,3 % du public cible (soit la moyenne des trois sous-populations).

[1] D'après la DARES, fin 2022, on comptait 51 900 bénéficiaires en contrat PEC, contre 21 851 en CUI-CIE.

[2] Données issues des CERDA et collectées par l'ASP auprès des prescripteurs des contrats aidés.

[3] Voir le DARES Résultats n°14 de février 2024.

Au total, 38 % des salariés en IAE sont des femmes, soit une sous-représentation de 10 points par rapport au public cible. La réalité est très différente selon le type de structures, avec un niveau plus important de sous-représentation des femmes parmi les bénéficiaires des aides au poste en ateliers ou chantiers d'insertion (ACI, -13 points et -36 points en contrats passerelles) et en entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI, -29 points). En revanche, les femmes sont sur-représentées en associations intermédiaires (AI, +10 points) et en entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI, +10 points).

Il ressort par ailleurs du projet annuel de performance du programme 102 que les associations intermédiaires, dans lesquelles les femmes sont sur-représentées, sont les structures bénéficiant de l'aide au poste la plus faible en montant (1 604 € en PLF 2024) à l'inverse des ateliers et chantiers d'insertion (ACI) où les hommes sont sur-représentés (23 736 € en PLF 2024).

Tableau 5 : Résultats de l'application de la grille méthodologique BIE aux structures de l'IAE

Dispositif	PLF 2024 (CP)	Résultat de l'application de la grille méthodologique
Insertion par l'activité économique (IAE) – Ateliers ou chantiers d'insertion (ACI)-	1 053 164 504 €	D'après les données fournies par l'ASP, 35,1 % des salariés en ACI sont des femmes, soit une sous-représentation de 13 points par rapport au public cible.
IAE – ACI - contrat passerelle[4]	18 855 €	12,2 % des salariés en ACI contrats passerelles sont des femmes, soit une sous-représentation de 36 points par rapport au public cible.
IAE- associations intermédiaires (AI)	30 363 173 €	58, 1 % des salariés en AI sont des femmes, soit une sur-représentation de 10 points par rapport au public cible.
IAE- entreprises d'insertion (EI)	277 630 513 €	31,3 % des salariés en EI sont des femmes, soit une sous-représentation de 17 points par rapport au public cible.
IAE-EI-Passerelles	4 714 €	37,5 % des salariés en EI contrats passerelles sont des femmes, soit une sous-représentation de 6 points par rapport au public cible.
IAE- entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI)	12 956 597 €	54,5 % des salariés en EITI sont des femmes, soit une sur-représentation de 10 points par rapport au public cible.
IAE- entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) -	82 381 619 €	19,2 % des salariés en ETTI sont des femmes, soit une sous-représentation de 29 points par rapport au public cible.
Contrat Pro IAE	288 000 €	La mission n'a pas collecté de données sur ce dispositif.
IAE-SEVE Emploi	8 000 000 €	La mission n'a pas collecté de données sur ce dispositif.
IAE-Convergence	8 500 000 €	La mission n'a pas collecté de données sur ce dispositif.
IAE-TAPAJ	2 300 000 €	La mission n'a pas collecté de données sur ce dispositif.
IAE-Création d'entreprise-	25 000 000 €	La mission n'a pas collecté de données sur ce dispositif.
IAE-Exos-ACI	17 325 542 €	Cette compensation d'exonération est assimilable aux aides au poste versées aux ACI.

Source : DGEFP, mission.

[4] Les bénéficiaires d'un CDDI (contrat à durée déterminée d'insertion) conclu par une entreprise d'insertion (EI) ou un atelier et chantier d'insertion (ACI) peuvent à titre expérimental être mis à disposition d'une entreprise utilisatrice autre qu'une SIAE s'ils ont engagé leur parcours IAE depuis au moins 4 mois.

Le constat de sous-représentation des femmes en IAE a fait l'objet d'investigations statistiques supplémentaires. A la suite du rapport de l'inspection générale des affaires sociales « l'insertion par l'activité économique : état des lieux et perspectives » de décembre 2022, la plateforme de l'inclusion a en effet collecté des données supplémentaires afin de mieux comprendre la place des femmes dans les candidatures à l'IAE. En ressortent notamment les statistiques suivantes :

- les candidatures en IAE viennent à 39 % de femmes ; tandis que les candidatures acceptées sont à 45 % des femmes (soit un taux d'acceptation des dossiers plus important pour les femmes que pour les hommes, avec toutefois des variations importantes selon les départements). En découle donc le constat d'un vivier insuffisamment féminisé des candidatures en IAE ;
- cette sous-représentation tient notamment à la part très faible de candidatures féminines émises dans les deux secteurs concentrant le plus de salariés en insertion à savoir : « Construction, Bâtiment et Travaux publics » (3 % des 116 528 candidatures émises) et « Agriculture et Pêche, Espaces naturels et Espaces verts, Soins aux animaux » (13 % des 177 239 candidatures émises) ;
- les candidatures féminines sont moins souvent orientées par un prescripteur habilité que celles des hommes (69 % des candidatures pour les hommes, contre 62 % pour les femmes). Aussi, seules 34 % des candidatures émises par les prescripteurs concernent des femmes ;
- par ailleurs, la part des candidatures féminines dans les orientations varie en fonction des prescripteurs habilités et de leur mission d'accompagnement : par exemple l'établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) oriente 16 % de femmes, contre 84 % pour les caisses d'allocation familiales. France Travail oriente 37 % de femmes, soit un ratio en deçà de la part des femmes parmi les publics accompagnés.

Aucune politique de féminisation des publics en insertion par l'activité économique n'est actuellement menée à date.

2.1.3.3. Les entreprises adaptées : une sous-représentation des femmes, en partie amoindrie ces dernières années

Une entreprise adaptée est une entreprise du milieu ordinaire, soumise aux dispositions du code du Travail, qui a la spécificité d'employer au moins 55 % de travailleurs handicapés parmi ses effectifs de production. Ces travailleurs sont recrutés parmi les personnes sans emploi les plus éloignées du marché du travail. Le public cible de ce dispositif d'intervention est ainsi composé des personnes éligibles à l'aide au poste adapté, d'après les deux critères suivants (i) les personnes bénéficiant d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé et/ou de l'obligation d'emploi, et (ii) les profils répondant aux critères de recrutement prévus par arrêté.

D'après un rapport de la Cour des comptes sur les entreprises adaptées d'octobre 2023, la féminisation des salariés en entreprises adaptées (EA) demeure très limitée. La part des femmes est passée de 33 % à 35 % des salariés entre 2016 et 2021. Cette augmentation serait en partie due au taux de féminisation plus important des nouveaux dispositifs (CDD tremplin[5] et entreprises adaptées de travail temporaire) par rapport aux dispositifs plus anciens (*cf.* tableau 6).

Aussi, les femmes y restent nettement sous-représentées (à hauteur de -18 points par rapport au public cible du dispositif que sont les personnes titulaires d'une RQTH (reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé), qui sont à 52,8 % des femmes).

[5] Dès le démarrage de l'expérimentation, la part des femmes sur le CDD tremplin a été légèrement plus élevée que pour les aides au poste socle.

D'après le rapport de la Cour des comptes précité, la lenteur de ces évolutions s'explique en particulier par le fait que les nouvelles entreprises adaptées se créent autour de métiers dans lesquels les femmes sont moins représentées. Dans ce rapport, la Cour des comptes a mis en avant plusieurs pistes de féminisation : (i) la création de consortiums plus ouverts à des métiers où les femmes sont présentes, en particulier dans le secteur tertiaire ; (ii) une formalisation des offres d'emploi plus ouverte, précisant par exemple les possibilités d'aménagement horaire ou les contraintes physiques (port de charges, station debout).

A date, aucun levier correctif n'est activement déployé par la DGEFP. Or, à titre d'exemple, un indicateur relatif au recrutement des femmes en situation de handicap pourrait être établi dans le cadre des dialogues de gestion entre le ministère et les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets).

L'impact du financement des entreprises adaptées sur le retour à l'emploi est mesuré à l'aune de l'indicateur suivant : la part des travailleurs handicapés éligibles aux aides dans les entreprises adaptées (hors expérimentation) sortis en emploi durable. Cet indicateur n'est toutefois pas décliné selon le sexe du salarié en EA.

Tableau 6 : Résultats de l'application de la grille méthodologique BIE aux entreprises adaptées (EA)

Dispositif	PLF 2024 (CP)	Résultat de l'application de la grille méthodologique
EA-AAP classiques	430 658 806 €	D'après les données fournies par l'ASP, 35 % des bénéficiaires d'aide au poste en entreprises adaptées sont des femmes, soit une sous-représentation de 18 points par rapport au public cible.
EA-CDD Tremplins	28 649 437 €	38,6 % des salariés en CDD tremplin en entreprises adaptées sont des femmes, soit une sous-représentation de 14 points par rapport au public cible.
EA-MADI	1 618 735 €	26 % des bénéficiaires d'aide au poste en entreprises adaptées MADI sont des femmes, soit une sous-représentation de 27 points par rapport au public cible.
EA-Pénitentiaires	1 538 350 €	4,4 % des bénéficiaires d'aide au poste en entreprises adaptées en milieu pénitentiaires sont des femmes, soit une très légère sur-représentation par rapport à la population carcérale (1 point). Cet écart n'est pas jugé significatif.
Entreprises adaptées de travail temporaire (EATT)	2 920 596 €	69,7 % des bénéficiaires d'aide au poste en EATT sont des femmes, soit une sur-représentation de 17 points par rapport au public cible.

Source : DGEFP, mission.

2.1.3.4. Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée

L'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée est financée à hauteur de 79,6 M€ sur le programme 102.

Sur la base de données déclaratives[6], les salariés en entreprise à but d'emploi (EBE) issus de la privation durable d'emploi sont composés à 53 % de femmes (soit une sur-représentation par rapport à la part des femmes en situation de chômage de très longue durée, soit 46,3 %).

En revanche, les femmes sont bien plus souvent que les hommes à temps partiel en EBE. Les salariés à temps partiel sont composés à 70 % de femmes. Aucune analyse spécifique n'a à date été conduite pour expliquer la sur-représentation des femmes à temps partiel dans le cadre de cette expérimentation.

[6] Données fournies à la DGEFP par l'association gestionnaire de l'expérimentation.

De manière transverse, les données existantes étant déclaratives, elles devront être confirmées dans le cadre de l'évaluation en cours, conduite sous l'égide d'un comité scientifique, dont le secrétariat est assuré par la Dares.

2.1.4. Action n°4 : Insertion des jeunes sur le marché du travail

2.1.4.1. Contrat d'engagement jeune

Mis en place le 1er mars 2022, le contrat d'engagement jeune (CEJ) propose aux jeunes éloignés de l'emploi un accompagnement intensif en vue de leur insertion durable dans l'emploi. Le public cible du CEJ est ainsi constitué des jeunes de 16 à 25 ni étudiants ni en formation (NEET) et qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi durable. Le CEJ est financé à hauteur de 964 M€ par des crédits de paiement inscrits au programme 102.

D'après l'Insee, entre 15 et 24 ans, les jeunes hommes sont plus souvent NEET que les jeunes femmes (11,4 %, contre 9,7 % en 2021). Au 17 avril 2024, les bénéficiaires du CEJ accompagnés par Pôle emploi et les missions locales étaient composés respectivement de 48 % et 47 % de femmes. Les jeunes femmes ne sont ainsi pas sous-représentées au sein de ce dispositif d'accompagnement et d'insertion dans l'emploi.

Plus récemment, un volet « jeunes en rupture » du contrat d'engagement jeune s'est adressé, dans une logique d'aller vers, aux jeunes sans revenu et éloignés du service public de l'emploi, et qui cumulent certaines difficultés (absence de logement stable, sortant de l'aide sociale à l'enfance, mineurs non accompagnés, sortant de prison, public décrocheurs, problématiques de santé physique et mentale, etc.). La proportion de femmes accompagnées dans le parcours « jeunes en rupture » est bien plus faible : elle n'est que de 34 %, témoignant d'une sous-représentation de ces dernières.

Cet écart n'est, à date, pas expliqué. Une analyse plus qualitative des profils accompagnés pourrait permettre d'en comprendre les causes, et d'adapter le cas échéant les démarches d'aller vers.

2.1.4.2. Autres dispositifs d'accompagnement des jeunes vers l'emploi

En sus du CEJ, plusieurs autres dispositifs d'accompagnement des jeunes vers l'emploi visent les jeunes NEET. Des données sexuées ont été collectées sur deux d'entre eux : l'établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) et les écoles de la deuxième chance (E2C) (*cf*. tableau 7).

Les femmes ne représentent que 29 % des jeunes accompagnés en Epide, attestant d'une sous-représentation par rapport au public cible NEET. Les femmes sont en revanche représentées de manière équilibrée parmi les jeunes en écoles de la deuxième chance (E2C). Pour les deux dispositifs, les indicateurs de performance ne sont pas ventilés par sexe.

Le rapport de la Cour des comptes publié en mai 2021 relatif à l'évaluation de l'Epide pour les exercices 2015-2020 a relevé une faible attractivité du dispositif auprès des jeunes femmes et a formulé la recommandation suivante : augmenter significativement la proportion de jeunes femmes parmi les volontaires de l'Epide en investissant dans les aménagements nécessaires en matière de recrutement et d'hébergement.

Une action corrective a par la suite été mise en œuvre par le ministère du travail : le contrat d'objectifs et de performance de l'Epide 2022-2024 intègre ainsi un objectif relatif à l'adaptation de l'offre pour accueillir davantage de femmes (hébergement, activités, ouverture le week-end pour les publics les plus vulnérables notamment).

Tableau 7 : Résultats de l'application de la grille méthodologique BIE aux autres dispositifs d'accompagnement des jeunes

Dispositif	PLF 2024 (CP)	Résultat de l'application de la grille méthodologique
Parrainage	5 540 000 €	Pas de données sexuées collectées par la mission.
Etablissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE)- Fonctionnement et allocations	78 872 304 €	29,1 % des jeunes accompagnés en EPIDE sont des femmes, soit une sous-représentation par rapport au public cible NEET. L'indicateur de performance du dispositif à savoir le taux de sorties positives (en CDI, formation qualifiante, apprentissage et professionnalisation, contrat d'engagement militaire> 1 an) n'est pas ventilé par sexe.
Ecole de la deuxième chance	29 500 000 €	47 % des jeunes accompagnés en E2C sont des femmes, attestant d'une représentation équilibrée par rapport au public cible NEET. L'indicateur de performance du dispositif à savoir le taux de sorties positives (en formation qualifiante ou diplômante, en contrat de travail soit un CDD >2mois, CDI ou de l'alternance) n'est pas ventilé par sexe.
Mentorat	1 380 000 €	Pas de données sexuées collectées par la mission.
Marseille en grand Aide à la création entreprises jeunes	2 951 260 €	Pas de données sexuées collectées par la mission.

Source : DGEFP, mission.

2.2. Identification des mesures concourant à la réduction des inégalités

Les mesures du programme 102 concourant à la réduction des inégalités ont été valorisées à hauteur de 663 M€ par la DGEFP (*cf.* tableau 9). Or, en application de la méthode proposée par la mission (*cf.* annexe III), aucun crédit du programme ne devrait être valorisé.

Tableau 8 : Identification des mesures concourant à la réduction des inégalités au sein du programme 102

Mesure et action de rattachement	Montant (CP en €)	Axe de l'égalité	Justification
Contrats aidés marchand	27 771 554 €	Agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale	Application d'une règle de prorata des femmes parmi les bénéficiaires
Contrats aidés non marchand	220 220 639 €	Agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale	Application d'une règle de prorata des femmes parmi les bénéficiaires
Insertion par l'activité économique	Pas de valorisation financière	Agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale	Non connue
Entreprises adaptées	Pas de valorisation financière	Agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale	Non connue
Allocation PACEA ML	47 300 000 €	Agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale	Application d'une règle de prorata des femmes parmi les bénéficiaires
Contrat d'engagement jeune	368 495 107 €	Agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale	Application d'une règle de prorata des femmes parmi les bénéficiaires
EPIDE	Pas de valorisation financière	Agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale	Non connue
E2C	Pas de valorisation financière	Agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale	Non connue

Source : DGEFP, mission.

2.3. Identification des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes

L'analyse a permis d'identifier des biais matérialisés par la sous-représentation de femmes parmi les salariés de l'insertion par l'activité économique, des entreprises adaptées et des entreprises à but d'emploi (pour le temps plein, dans le cadre de l'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée), ainsi que parmi les jeunes accompagnés en CEJ « rupture » et en Epide. La seule situation de sur-représentation des femmes concerne les contrats aidés non marchands.

La nature des biais ainsi que les actions à mener sont résumés dans le tableau 9.

Tableau 9 : Résumés des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes identifiés dans le cadre de l'analyse BIE du programme 102

Mesure et action de rattachement	Type de dépenses	Montant (CP)	Nature du biais	Action déjà menée ou à mener
Insertion par l'activité économique	Intervention	1,5 Md€	Sous-représentation des femmes	Action corrective à élaborer et mettre en œuvre
Entreprises adaptées	Intervention	465 M€	Sous-représentation des femmes	Action corrective à élaborer et mettre en œuvre
L'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée	Intervention	79 M€	Sous-représentation des femmes parmi les contrats à temps plein	Approfondissement statistique à conduire
CEJ en ruptures	Intervention	35 M€	Sous-représentation des femmes	Approfondissement statistique à conduire
Epide	Intervention	79 M€	Sous-représentation des femmes	Action corrective à suivre dans le cadre du COP avec l'Epide
Contrats aidés non marchand	Intervention	355 M€	Sur-représentation des femmes	Approfondissement statistique à conduire

Source : DGEFP, mission.

2.4. Mise en œuvre des démarches transverses de la BIE

2.4.1. Prise en compte de l'égalité dans les attributions de marché et de subvention

Aucune démarche d'égaconditionnalité ou de conditionnement de marchés publics aux critères d'égalité entre les femmes et les hommes n'a été mise en avant par le responsable du programme 102.

2.4.2. Impact des dépenses fiscales

Aucune dépense fiscale n'a été analysée. La seule dépense fiscale rattachée au programme 102 est l'exonération des associations intermédiaires conventionnées[7], visées à l'article L. 5132-7 du code du travail dont la gestion est désintéressée. Son analyse n'est pas nécessaire dès lors qu'elle se confond dans l'analyse du dispositif d'insertion par l'activité économique.

[7] Conventionnée par l'État, l'association intermédiaire (AI) contribue à l'insertion et au retour à l'emploi des personnes en grande difficulté sociale et professionnelle, en leur permettant de travailler occasionnellement pour le compte d'utilisateurs (particuliers, associations, collectivités locales, entreprises).

2.5. Mise en œuvre de la BIE par les opérateurs rattachés au programme

Les subventions pour charges de service public des opérateurs suivants sont financées par le programme 174 :

- Pôle emploi (France Travail) ;
- EPIDE - Etablissement pour l'insertion dans l'emploi ;
- ASP - Agence de services et de paiement ;
- GIP Plateforme de l'inclusion.

Au regard de la nature de leur action, Pôle emploi (France Travail) et l'Epide pourraient faire partie de la liste des opérateurs pour lesquels la mise en œuvre d'une démarche de BIE pourrait être expérimentée.

3. Temps 3 : enrichissement du pilotage et de la démarche de performance sexués du programme

3.1. Démarche de performance

Trois des neufs indicateurs du programme 102 sont ventilés par sexe (*cf.* tableau 10).

Tableau 10 : Déclinaison sexuée de la démarche de performance du programme

N° indicateur	Indicateur existant	Déclinaison sexuée
1.1	Nombre de retours à l'emploi	Non
1.2	Taux de retour à l'emploi de tous les publics	Oui
2.1	Taux d'accès à l'emploi 6 mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi	Oui
2.2	Taux de satisfaction des services rendus par Pôle Emploi aux usagers	Non
3.1	Taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'un contrat aidé	Oui (pour les contrats aidés non marchand)
3.2	Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des structures d'insertion par l'activité économique	Non
3.3	Taux de retour à l'emploi des travailleurs handicapés	Non
3.4	Taux de sortie vers l'emploi ou l'alternance des jeunes ayant bénéficié d'un parcours d'accompagnement	Non
3.5	Part des travailleurs handicapés éligibles aux aides dans les entreprises adaptées hors expérimentation sortis en emploi durable	Non

Source : DGEFP, projet annuel de performance du programme 102 (PLF 2024).

Au regard des enjeux pré identifiés, les indicateurs existants du projet et rapport annuel de performance (PAP, RAP) pourraient être sexués ou déclinés par configuration familiale :

- la part des travailleurs handicapés éligibles aux aides dans les entreprises adaptées hors expérimentation sortis en emploi durable, selon le sexe du travailleur ;
- le taux de sortie vers l'emploi ou l'alternance des jeunes ayant bénéficié d'un parcours d'accompagnement ;
- le taux de retour à l'emploi des travailleurs handicapés ;
- le taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des structures d'insertion par l'activité économique, selon le sexe du salarié.

3.2. Indicateurs complémentaires

En complément des indicateurs du PAP/RAP, l'indicateur de performance de l'insertion par l'activité économique mériterait d'être décliné par sexe et par type de structure.

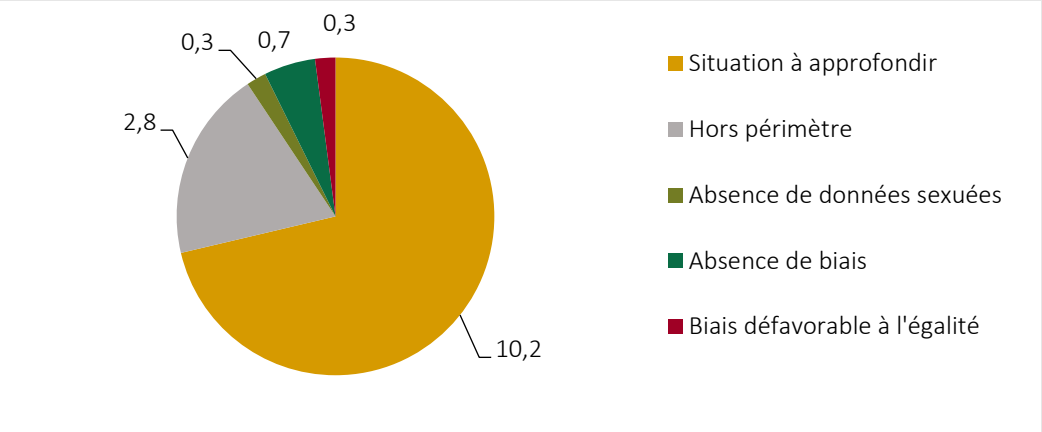
Programme 103 « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »

Il est à noter que les analyses ont été réalisées dans les délais impartis pour la mission, avec l'appui de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelles (DGEFP). Des données complémentaires existent et seront susceptibles d'être produites avec des délais supplémentaires.

Résumé de l'analyse BIE du programme 103

De manière quantitative, il ressort de l'application de la méthodologie au programme 103 la répartition suivante des crédits de paiements inscrits en PLF 2024.

Répartition des crédits de paiements en milliards d'euros au terme de l'analyse de leur impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes



De manière qualitative, l'analyse de l'impact du programme 103 sur l'égalité entre les femmes et les hommes met en exergue les enjeux et priorités suivants :

- une large disponibilité des données sexuées dans le champ des dispositifs d'accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi, dès lors qu'il s'agit de dispositifs individuels ; des compléments de données pourraient encore être apportés, par exemple pour connaître et analyser la ventilation par sexe des bénéficiaires du projet initiative jeune (PIJ création), des maraudes numériques et des actions d'insertion par le sport, dans une logique d'aller-vers les publics plus fragiles ;
- des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes (sous-représentation par rapport au public cible ou moindre performance) au sein des préparations opérationnelles à l'emploi individuelles, le financement des écoles de production ainsi que les programmes « Insertion professionnelle pour les réfugiés » (IPR) et « Hébergement Orientation Parcours vers l'Emploi » (HOPE) ; une situation de sur-représentation des femmes parmi les bénéficiaires des formations ouvertes et à distance ; un besoin de comprendre le motif de ces biais, avant d'envisager d'éventuelles actions correctives;
- un besoin de travaux complémentaires pour mieux comprendre la situation des jeunes femmes en apprentissage, qui représentent une part minoritaire des apprentis (44 %) et bénéficient d'un moins bon taux de retour à l'emploi à l'issue de leur période d'apprentissage ;
- un besoin de collecter des statistiques complémentaires sur la situation des femmes au regard des actions de formation (FNE, plans régionaux du PIC) et de la déduction sur les heures supplémentaires ;
- un besoin de décliner davantage les indicateurs de performance du programme selon le sexe des bénéficiaires, au vu des enjeux identifiés et de l'existence des données.

Source : Mission.

Le programme 103 « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » rassemble des crédits de paiement à hauteur de 14,3 milliards d'euros (Mds€) pour 2024 répartis en cinq actions et 19 sous-actions (*cf.* tableau 1). La responsabilité du programme relève du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

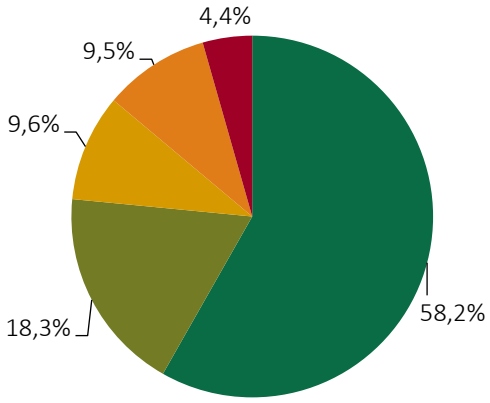
Tableau 1 : Présentation des dépenses du P103 à la maille budgétaire disponible la plus fine (action ou sous-action)

Code	Libellé de l'action ou de la sous-action	PLF 2024 CP (ou prévision 2024 si dépense fiscale) - en M€
103-01	Développement des compétences par l'alternance	5 572,5
Dont 103-01-01	*Dont dispositifs de soutien au déploiement de l'apprentissage*	*72,4*
Dont 103-01-02	*Dont aides aux employeurs d'apprentis*	*3 530,1*
Dont 103-01-03	*Dont exonérations liées à l'apprentissage*	*1 696,9*
Dont 103-01-04	*Dont financement des contrats de professionnalisation dans le cadre d'une formation continue*	*273,1*
103-02	Formation professionnelle des demandeurs d'emploi	1 543,0
Dont 103-02-01	*Dont formation des demandeurs d'emploi aux métiers recrutant sur le marché du travail*	*1 395,0*
Dont 103-02-03	*Dont formation des demandeurs d'emploi aux compétences numériques*	*28,0*
Dont 103-02-04	*Dont formation des demandeurs d'emploi aux compétences clés*	*120,0*
103-03	Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	542,6
Dont 103-03-01	*Dont activité partielle*	*225,9*
Dont 103-03-02	*Dont préservation de l'emploi face aux mutations et difficultés économiques et sectorielles et accompagnement des licenciements*	*2,3*
Dont 103-03-03	*Dont anticipation des besoins en compétences*	*50,3*
Dont 103-03-04	*Dont évaluation et certification des compétences*	*19,1*
Dont 103-03-05	*Dont formation des salariés*	*245,0*
103-04	Financement des structures de la formation professionnelle et de l'emploi	2 666,3
103-05	Actions pour favoriser la mise en activité professionnelles des demandeurs d'emploi	3 995,3
Dont 103-05-01	*Dont actions pour lever les freins périphériques à l'emploi*	*44,4*
Dont 103-05-02	*Dont exonérations TEPA*	*970,1*
Dont 103-05-03	*Dont exonérations visant à favoriser le recrutement de demandeurs d'emplois de zones géographiques en difficulté*	*73,6*
Dont 103-05-04	*Dont emplois francs*	*104,0*
Dont 103-05-05	*Dont mesures d'accompagnement à la création d'entreprises*	*25,7*
Dont 103-05-06	*Dont exonérations de soutien à la création d'entreprise*	*452,8*
Dont 103-05-07	*Dont mesures pour favoriser le recrutement par des particuliers employeurs*	*2 324,8*
Total		**14 319,7**

Source : PLF 2024.
Note de lecture : Les codes à 5 chiffres désignent des actions, tandis que les codes à 7 chiffres désignent des sous-actions.

Le programme 103 concentre à 82 % des dépenses d'intervention (soit un total de 11,7 Md €) dont 58,2 % de crédits de transferts aux entreprises, 9,6 % de crédits de transferts aux ménages et 9,5 % de crédits de transferts aux autres collectivités (graphique 1).

Graphique 1 : Présentation des dépenses du P103 par catégorie



Transferts aux entreprises (62)
Subvention pour charges de service public (32)
Transferts aux ménages (61)
Transferts aux autres collectivités (64)
Transferts aux collectivités territoriales (63)

Source : PLF 2024.

En montant, les principaux transferts aux ménages et aux entreprises financés par ce programme sont :

- les aides aux contrats d'apprentissage et de professionnalisation (aides à l'embauche) ;
- la subvention pour charges de service public de l'opérateur France Compétences ;
- les dispositifs de formation financés par le plan d'investissement dans les compétences ;
- les compensations d'exonérations de cotisations sociales, dont la déduction forfaitaire sur les heures supplémentaires (TEPA) et les exonérations en faveur des services d'aide à domicile employée par un particulier « fragile » (emploi direct ou mandataire).

Au regard des critères de priorisation de la démarche de BIE, ces transferts aux ménages et entreprises sont analysés en priorité sous l'angle de leur impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

1. Temps 1 : présentation des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes dans le champ du programme

A caractéristiques d'emploi identiques, les femmes se forment moins fréquemment que les hommes[1].

Entre 2010 et 2015, six travailleurs sur dix ont suivi une formation dans le cadre de la formation professionnelle continue, un peu plus souvent les hommes que les femmes. Le taux de formation des personnes en emploi en 2010 et 2015 qui ont suivi une formation non diplômante (95 % d'entre eux) s'établit à 59 % pour les femmes et 61 % pour les hommes.

[1] DARES, « *La formation professionnelle continue : une autre facette des inégalités femmes-hommes ?* », 28 juillet 2020 DARES analyses N°021 Karine Briard.

Les taux de formation des femmes et des hommes sont proches, car les femmes travaillent davantage que les hommes dans des secteurs où l'accès à la formation est élevé (administration publique, enseignement, santé, etc.). Cependant, à caractéristiques d'emploi identiques, les femmes se forment moins fréquemment que les hommes. Les écarts entre femmes et hommes sont particulièrement importants parmi les non-diplômés, les employés et les ouvriers. La période qui suit la naissance d'un enfant est également une période peu propice aux formations pour les femmes. Par ailleurs, les femmes, qui ont un temps de travail plus faible que les hommes en moyenne, se forment plus fréquemment en dehors de leur temps de travail habituel.

Il est plus difficile de repérer des femmes dans des programmes d'accompagnement de publics éloignés de l'emploi, dès lors qu'elles forment un public plus invisible dans l'espace public et aux contraintes multiples[2].

Tout d'abord, les femmes sont généralement moins présentes dans l'espace public. Ce fait rend le travail « d'aller-vers », tels que les maraudes et pieds d'immeuble, bien moins efficace auprès d'elles. Par conséquent, les leviers de mobilisation au travers du sport dans l'espace public sont également moins opérants puisqu'elles ne s'approprient pas autant que les hommes les équipements sportifs mis à disposition.

En outre, certaines femmes, en particulier les mères célibataires, font face à des freins plus importants à l'emploi (absence de mode de garde, contraintes horaires) liés aux contraintes familiales qu'elles assument le plus souvent seules, alors qu'une sur trois vit dans une situation de pauvreté.

2. Temps 2 : résultats de l'analyse sexuée des dépenses du programme

2.1. Etat des lieux de la connaissance des bénéficiaires et de l'impact sexué des dispositifs financés par le programme

2.1.1. Action 1 : développement des compétences par l'alternance

L'action 1 finance les dispositifs de développement des compétences par l'alternance, et concentre plus de 40 % des crédits budgétaires du programme (*cf.* tableau 2).

L'alternance, *via* l'apprentissage (852 000 nouveaux contrats en 2023) ou les contrats de professionnalisation (120 000 nouveaux contrats en 2023), cible essentiellement les jeunes de moins de 30 ans. Au global, le public cible est composé à part quasi-égale de femmes et d'hommes (au 1er janvier 2023, les jeunes âgés de 18 à 29 ans résidant en France sont à 49,4 % de femmes). En revanche, dans l'hypothèse où l'on considérerait que l'apprentissage a vocation à cibler davantage les jeunes en moyenne moins qualifiés, alors les hommes peuvent être considérés comme sur-représentés au sein du public cible.

[2] Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, « *Du repérable à l'emploi :« Rapport d'analyse des pratiques au service des parcours intégrés dans le cadre des appels à projets 100 % Inclusion et Intégration Professionnelle des Réfugiés ».*

L'analyse fait ressortir un besoin d'approfondissement statistique pour mieux comprendre la situation des femmes dans le champ de l'apprentissage (qui représente 93 % des crédits de paiements portés par l'action 1) :

- les femmes représentent une part minoritaire des apprentis (44 %). Il est difficile de conclure d'emblée, sans travaux complémentaires, à une situation de sous-représentation, et donc à un biais défavorable aux femmes, dès lors que la composition du public cible de l'apprentissage n'est pas évidente (cf. supra). La surreprésentation des hommes à des niveaux d'études moins élevés (bac et bac + 2 ou 3, notamment) et au sein des filières techniques et d'ingénieurs pourrait biaiser la composition du public cible. C'est pourquoi il est nécessaire de conduire des travaux d'approfondissement pour mieux comprendre la situation des femmes en apprentissage, d'autant plus dans un contexte d'augmentation des apprentis dans l'enseignement supérieur. En effet, alors que 62 % des nouveaux contrats signés le soient dans l'enseignement supérieur, où les femmes sont majoritaires, ces dernières restent sous-représentées en apprentissage. La part des femmes en apprentissage tend tout de même à augmenter : d'après une publication de septembre 2022 de la DARES[3], les femmes représentent 44 % des contrats d'apprentissage privés commencés en 2021, contre 34 % en 2018. Selon la DARES, cette progression s'explique par le développement de l'apprentissage dans le tertiaire (notamment dans l'enseignement supérieur) secteur plus féminisé, mais aussi par une féminisation accrue de tous les secteurs (par exemple, les femmes représentent 11 % des contrats d'apprentissage privés commencés en 2021 dans la construction, contre 6 % en 2018) ;
- le taux d'insertion dans l'emploi des salariés ayant bénéficié d'un contrat d'apprentissage six mois après la sortie d'études est plus faible pour les femmes (60,8 %), que pour les hommes (65,2 %). Aucune analyse spécifique n'a à date été conduite pour expliquer cet écart de performance en défaveur des femmes. Un facteur d'explication pourrait être l'insertion inégale des apprentis selon les filières, laquelle est meilleure dans les filières techniques où les hommes sont davantage représentés. Par exemple, le taux d'emploi à deux ans des apprentis de niveaux 3 et 4 (CAP à BTS) du secteur de la production est plus élevé de six points (75 %) par rapport à celui des services (69 %)[4] ;
- la part minoritaire de femmes en apprentissage emporte des effets de moyen terme sur la qualité de l'emploi et les rémunérations. Les bénéfices de l'apprentissage se traduisent en effet par une amélioration de la qualité des emplois obtenus (type de contrat et rémunération notamment). À 30 mois, la part d'individus occupant un emploi stable est plus élevée de douze à treize points que pour les diplômés de la voie scolaire. Ils sont également plus souvent en emploi à temps plein (quatre à six points d'écart) et occupent plus souvent un emploi de cadre ou profession intermédiaire (écarts de six à dix points), ce qui se traduit par des rémunérations plus élevées que leurs homologues n'ayant pas réalisé d'apprentissage. Le SIES estime cet écart entre 200 et 300 € par mois à trois ans tandis qu'une projection réalisée par la DGEFP à cinq ans conclut à des écarts de salaire brut allant de 160 € à 450 € par mois.

Une analyse plus poussée de la situation des femmes en apprentissage mériterait d'être menée au regard des objectifs ambitieux et des financements importants alloués à ce dispositif. Cette analyse mériterait de porter autant sur le flux que sur le stock, et sur les réformes envisagées du calibrage de l'aide aux employeurs d'apprentis.

---

[3] « L'apprentissage en 2021 : des entrées en forte hausse pour la deuxième année consécutive », DARES Résultats, n° 42, septembre 2022.

[4] DARES, *Insertion professionnelle des apprentis de niveau CAP à BTS*, juin 2023, et DEPP, *Insertion professionnelle des apprentis de CAP à BTS six mois après leur sortie d'études en 2022*, décembre 2023.

Tableau 2 : Données disponibles concernant les dispositifs financés par l'action 1 du P103

Dispositif	PLF 2024 (CP)	Connaissance
Aide aux employeurs d'apprentis	3 383 104 330 €	Il s'agit de l'aide versée pour les apprentis (entre 16 et 29 ans inclus) préparant un diplôme ou un titre à finalité professionnelle inférieur ou égal au niveau 7 (bac+5) du cadre national des certifications professionnelles (master, diplôme d'ingénieur, etc.). D'après les données collectées par l'ASP, 43,5 % des apprentis donnant lieu au versement de l'aide à l'embauche sont des femmes, contre 44,2 % des femmes en apprentissage au global. Il existe par ailleurs un écart de performance de l'apprentissage en défaveur des femmes : le taux d'insertion dans l'emploi des salariées ayant bénéficié d'un contrat d'apprentissage est de 60,8 % pour les femmes en 2023 (contre 65,2 % pour les hommes).
Exonérations liées à l'apprentissage	1 696 854 099 €	Cette exonération de cotisations sociales a pour objectif de favoriser le développement de la formation initiale en apprentissage. Le bénéfice de la mesure est réservé aux contrats des apprentis de 16 à 29 ans. Cette compensation budgétaire inscrite au programme 103 est déjà analysée par le truchement de l'aide à l'embauche.
Total situation à approfondir	***5 079 958 429 €***	
AECP (aide exceptionnelle contrat de professionnalisation)	269 125 949 €	Depuis le 1er janvier 2023, une aide financière de 6 000 € maximum au titre de la première année du contrat de professionnalisation est versée aux employeurs d'alternants de moins de 30 ans, préparant un diplôme ou un titre à finalité professionnelle jusqu'au niveau 7 du cadre national des certifications professionnelles, c'est à-dire jusqu'au niveau master. D'après les données collectées par l'ASP, les contrats de professionnalisation bénéficient à 46 % à des femmes. Il n'existe pas de sous-représentation significative des femmes parmi les bénéficiaires des contrats de professionnalisation (par rapport à un public cible correspondant à la classe d'âge 18-29 ans). Il n'existe pas d'écart de performance entre les femmes et les hommes : le taux d'insertion dans l'emploi des salariés ayant bénéficié d'un contrat de professionnalisation est de 59 % pour les femmes en 2022 (contre 59,5 % pour les hommes).
Total absence de biais	***269 125 949 €***	
Aide unique aux employeurs d'apprentis (AUEA)	136 014 430 €	Aide versée aux entreprises de plus de 250 salariés recrutant un apprenti. Aucune donnée sexuée n'est disponible sur les apprentis dont le recrutement a conduit au versement de l'aide.
Contrats pro Séniors	4 000 000 €	Le décret n° 2011-524 du 16 mai 2011 prévoit la mise en place, sans limitation de durée, d'une aide forfaitaire de 2 000 € aux employeurs de demandeurs d'emploi de longue durée âgés de 45 ans et plus et recrutés en contrat de professionnalisation. Aucune donnée sexuée n'a été transmise pour ce dispositif dans les délais de la mission (mais cette donnée devrait exister).
Total absence de données sexuées	***140 014 430 €***	
Dotation aux contrats plan Etat-Région - Alternance	1 125 510 €	Hors périmètre (transfert global, catégorie 64)
Échange franco-allemand	726 322 €	Hors périmètre (transfert global, catégorie 64)
GIP agence Erasmus+ France / Éducation Formation	373 951 €	Hors périmètre (transfert global)
Total hors périmètre	***2 225 783 €***	

Source : DGEFP, mission.

2.1.2. Action n° 2 : Formation professionnelle des demandeurs d'emploi

L'action 2 porte le financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, dans le cadre du « plan d'investissement dans les compétences » (PIC) (*cf.* tableau 3).

Dans le champ de la formation, l'analyse de la répartition sexuée des bénéficiaires des préparations opérationnelles à l'emploi individuelles (POEI) et des formations ouvertes et à distance (FOAD) fait apparaître des biais contraires :

- en défaveur des femmes pour les POEI, lesquelles sont sous-représentées par rapport au public cible des demandeurs d'emploi (écart de 13 points). Une étude complémentaire est nécessaire pour expliciter l'origine de cette sous-représentation, qui pourrait être liée à un effet structurel (sur-représentation des métiers de l'industrie, plus masculins) ;
- en défaveur des hommes pour les FOAD, lesquels sont sous-représentés. Les femmes représentent en effet près de trois quarts des bénéficiaires de FOAD soit 20 points de plus que pour la population des bénéficiaires d'autres formations conventionnées (53 %). Il paraît dès lors intéressant de produire une étude sur la ventilation sexuée par type de formation (secteur) et des raisons pour lesquelles la formation en ligne est davantage plébiscitée par les femmes (usage genré de la formation, susceptible d'être lié aux contraintes d'organisation et de conciliation vie privée-vie professionnelle pesant davantage sur les femmes).

Afin d'analyser plus en détails les dispositifs financées par cette action, des données sexuées méritent d'être produites, dans l'ordre de priorité, pour les bénéficiaires des formations numériques inclusives, du dispositif « promo 16-18 » ainsi que des formations bénéficiant aux salariés des entreprises adaptées.

Tableau 3 : Données disponibles concernant les dispositifs financés par l'action 2 du P103

Dispositif	PLF 2024 (CP)	Connaissance
Préparations opérationnelles à l'emploi individuelles (POEI) / Action de Formation Préalable au Recrutement (AFPR) / Action de Formation En Situation de Travail (AFEST)	164 064 000 €	D'après les données collectées par France Travail : ▪ les bénéficiaires de préparations opérationnelles à l'emploi individuelles (POEI) sont à 36,1 % des femmes, soit une sous-représentation significative par rapport au public cible des demandeurs d'emploi (écart de 13 points). Il n'y a pas d'écart de performance sexué du dispositif (le taux d'accès à l'emploi à 6 mois post-formation est de 83 % pour les femmes et 84 % pour les hommes)[5]. Aucune étude n'a été conduite pour identifier les raisons précises de la situation de sous-représentation des femmes. Or cette sous-représentation n'est pas observable pour les actions de formation préalable au recrutement (AFPR) pourtant relativement similaires ; ▪ les bénéficiaires d'actions de formation préalable au recrutement (AFPR) sont à 49,3 % des femmes, soit une proportion cohérente avec le public cible des demandeurs d'emploi. La performance du dispositif est meilleure pour les femmes que pour les hommes : le taux d'accès à l'emploi à 6 mois post-formation est de 84 % pour les femmes et 80 % pour les hommes[6] ; ▪ aucune donnée sexuée n'a été transmise à la mission s'agissant des bénéficiaires d'actions de formation en situation de travail (AFEST).

[5] Données France Travail, Public : Sortants de formation entre juillet 2022 et Juin 2023, France entière.

[6] Données France Travail, Public : Sortants de formation entre juillet 2022 et Juin 2023, France entière.

Dispositif	PLF 2024 (CP)	Connaissance
Formations ouvertes et à distance (FOAD)	105 000 000 €	D'après les données collectées par France Travail, près de trois quarts des bénéficiaires de FOAD sont des femmes, soit 20 points de plus que pour la population des bénéficiaires d'autres formations conventionnées (53 %). Les bénéficiaires ont par ailleurs un niveau de formation initiale plus élevée : 77 % ont un niveau Bac ou plus et 28 % ont un niveau Bac+3. Ces parts sont de respectivement de 43 % et 10 % pour les bénéficiaires des autres formations conventionnées. Les demandeurs d'emploi ayant suivi une FOAD sont en outre un peu plus jeunes : 39 % ont moins de 30 ans contre 32 % pour les autres formations conventionnées, et moins d'un sur 10 à 50 ans ou plus (soit au moins deux fois moins que pour les autres formations, 9 % contre 19 %). D'après France Travail[7], cette situation s'explique par le fait que la formation ouverte à distance est une modalité d'apprentissage plus particulièrement adaptée à certains métiers et profils de demandeurs d'emploi. Il pourrait être intéressant de produire une étude sur la ventilation sexuée par type de formation (secteur) et des raisons pour lesquelles la formation en ligne est davantage plébiscitée par les femmes (usage genré de la formation).
Total biais défavorables à l'égalité	***269 064 000 €***	
Préparations Opérationnelles à l'Emploi Collectives (POEC)	217 000 000 €	D'après les données collectées par les OPCO, en 2023, les bénéficiaires de POEC sont à 50 % des femmes. Il n'y a pas d'écart avec la composition du public cible entendu comme les demandeurs d'emploi inscrits à France Travail (fin 2023, 48,8 % des personnes inscrites à France Travail sont des femmes, un chiffre qui reste stable depuis 3 ans). Il n'y a pas d'écart de performance sexué du dispositif (le taux d'accès à l'emploi à 6 mois post-formation est de 66 % pour les femmes comme pour les hommes[8]).
Formations bénéficiant aux salariés des structures de l'Insertion par l'Activité Économique	99 600 000 €	D'après les données déclarées par les OPCO et consolidées par la DGEFP, 36,2 % de femmes ont bénéficié de ces formations, Cette proportion est cohérente avec la sous-représentation des femmes parmi les salariés des structures d'insertion par l'activité économique (*cf.* analyse du programme 102).
Formation « Valoriser son image professionnelle (VSI) »	55 600 000 €	D'après l'AFPA, les bénéficiaires de la formation VSI sont à 48 % des femmes, en ligne avec la représentation de ces dernières parmi les demandeurs d'emploi.

[7] Pôle emploi, éclairage et synthèse, décembre 2022, « La formation ouverte à distance (FOAD) : une modalité d'apprentissage adaptée à certains métiers et profils de demandeurs d'emploi ».

[8] Données France Travail, Public : Sortants de formation entre juillet 2022 et juin 2023, France entière.

Dispositif	PLF 2024 (CP)	Connaissance
Prépa compétences	38 333 333 €	Prépa Compétences, programme déployé dans le cadre du PIC et mis en œuvre par l'AFPA, s'adresse aux publics éloignés de l'emploi et de l'accès à la formation ayant besoin de renforcer leurs compétences et de se réassurer avant d'envisager un accès à la qualification. D'après l'AFPA, les bénéficiaires de ce programme sont à 35 % des femmes. Cette part minoritaire de femmes est cohérente avec le moindre risque de décrochage scolaire pour les filles. Par ailleurs, entre 15 et 24 ans, les jeunes hommes sont plus souvent NEET que les jeunes femmes (11,4 %, pour les hommes contre 9,7 % en 2021).
Total absence de biais	***410 533 333 €***	
Plan investissement dans les compétences (PIC)-Pactes régionaux	632 783 683 €	Les données d'inscription et d'entrée en formation sur l'année 2023 fournies par la DGEFP montrent une répartition quasi-paritaire des femmes et des hommes. La part des femmes augmente avec le niveau de qualification des formations (63 % de femmes dans les entrées en formations de niveau bac +3 ou +4 achetées par les conseils régionaux en 2023) ce qui apparaît cohérent avec le niveau de qualification en moyenne plus élevé des femmes. Des données plus fines seraient nécessaires pour identifier d'éventuels écarts sexués, par exemple en fonction d'autres caractéristiques outre le niveau de la formation (notamment par type, longueur ou secteur professionnel).
Total situation à approfondir	***632 783 683 €***	
Formations numériques inclusives	27 336 808 €	Aucune donnée sexuée sur les bénéficiaires de ces formations n'a été fournie à la mission. Or des données mériteraient d'être produites et analysées.
Dispositif « promo 16-18 »[9]	22 800 000 €	Aucune donnée sexuée sur les bénéficiaires de ces formations n'a été fournie à la mission. Or des données mériteraient d'être produites et analysées.
Formations bénéficiant aux salariés des Entreprises Adaptées (PIC EA)	10 000 000 €	Aucune donnée sexuée sur les bénéficiaires de ces formations n'a été fournie à la mission. Or des données mériteraient d'être produites et analysées.
PIC-ExpéInnovat°Pros	8 712 576 €	Aucune donnée sexuée n'a été fournie à la mission sur cette expérimentation.
Total absence de données sexuées	***68 849 384 €***	
Financement de Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)	110 000 000 €	Hors périmètre (subvention pour charges de service public)
DELD Format Régions	41 990 290 €	Hors périmètre (dépenses de système d'information)

[9] Dispositif du PIC créé dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution », dans le contexte de la crise sanitaire liée à la Covid-19 qui a accentué la problématique du décrochage scolaire, Promo 16-18 est un programme mis en œuvre par l'AFPA contribuant à répondre à la nouvelle obligation législative de formation des 16-18 ans. L'obligation de formation, entrée en vigueur en septembre 2020, s'impose aux jeunes de 16 à 18 ans, qui ne sont ni en études, ni en formation, ni en emploi. Ce programme d'accompagnement, de treize semaines en moyenne, est centré sur la mobilisation du jeune, la découverte de métiers, la construction de son projet personnel et sa préparation à l'insertion.

Dispositif	PLF 2024 (CP)	Connaissance
Financement de l'outil Ouiform[10]	4 450 000 €	Hors périmètre (financement de l'outil Ouiform)
GIP Agence Nationale de Lutte contre l'Illettrisme	3 243 862 €	Hors périmètre (financement global d'un GIP, catégorie 64)
PIC-système d'information	1 400 000 €	Hors périmètre (transfert global, catégorie 64)
GIP « Grande École du Numérique »	660 000 €	Hors périmètre (financement global d'un GIP, catégorie 64)
Total hors périmètre	***157 294 152 €***	

Source : DGEFP, mission.

2.1.3. Action n° 3 : Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi

L'action n° 3 porte les actions d'anticipation et d'accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi (*cf.* tableau 4).

Il ressort de l'analyse des données disponibles à la maille infra-budgétaire (au niveau de chaque dispositif) un besoin d'approfondir en priorité la compréhension de l'impact sexué du principal dispositif financé par l'action, à savoir le fonds national de l'emploi – Formation (FNE-Formation). Le FNE cible les salariés placés en activité partielle ou les salariés des entreprises en difficultés ou en mutation et/ou en reprise d'activité, afin d'accompagner les parcours de formation structurés pour ces salariés.

Les actions du FNE ont bénéficié à 35,4 % de femmes sur l'exercice 2023. Or, il est délicat d'identifier *a priori* la part des femmes parmi le public cible du FNE en raison de l'impact sectoriel des mutations économiques, et donc de conclure à une sous-représentation des femmes parmi ses bénéficiaires.

D'après la DGEFP, la plus forte proportion d'hommes parmi les salariés bénéficiant du dispositif peut résulter du fait que le FNE-Formation bénéficie prioritairement aux secteurs de l'industrie et du bâtiment, faiblement féminisés. Une étude de l'impact du FNE-Formation sur le taux de transition professionnelle des femmes par rapport aux hommes pourrait permettre d'approfondir la connaissance en vue d'identifier d'éventuels biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes.

En outre, l'analyse des dispositifs financés par cette action montre une absence de données sexuées pour 9 % des crédits de paiement portés par l'action 3. Il n'existe pas de données sexuées pour les aides à la structuration des entreprises (plan de compétences, actions de communication, appui RH, etc.), malgré l'existence de bénéficiaires individuels de second niveau.

[10] OUIFORM est un outil de positionnement en formation à destination des partenaires de Pôle emploi. Cet outil, initié par le Conseil régional Grand Est et Pôle emploi, est devenu, à la demande de la DGEFP en 2019, un outil généralisé ayant pour vocation de répondre aux enjeux majeurs du champ de la formation professionnelle.

Tableau 4 : Résultats de l'application de la grille méthodologique BIE à l'action 3 du P103

Dispositif	PLF 2024 (CP)	Résultat de l'application de la grille méthodologique
Le Fonds National de l'Emploi – Formation (FNE-Formation)	245 000 000 €	D'après les remontées des OPCO, pour l'exercice 2023, les actions du FNE ont bénéficié à 35,4 % de femmes. Il est délicat d'identifier *a priori* la part des femmes parmi le public cible du FNE, et donc de conclure à une sous-représentation des femmes parmi ses bénéficiaires. Le FNE cible en effet les salariés placés en activité partielle ou les salariés des entreprises en difficultés ou en mutation et/ou en reprise d'activité, afin d'accompagner les parcours de formation structurés pour ces salariés. D'après la DGEFP, la plus forte proportion d'hommes parmi les salariés bénéficiant du dispositif peut résulter du fait que le FNE-Formation bénéficie prioritairement aux secteurs de l'industrie et du bâtiment, faiblement féminisés. Une étude de l'impact sexué des actions financées par le FNE Formation pourrait permettre d'isoler des biais.
Activité partielle	67 764 806 €	D'après les données collectées par l'ASP, 35 % de femmes dans les structures ayant bénéficié de l'activité partielle de droit commun en 2023. Il est difficile, pour l'activité partielle, de définir un public cible dès lors que l'aide est versée aux entreprises rencontrant une baisse d'activité afin d'éviter les licenciements économiques. Cette situation n'est pas à analyser en priorité.
Activité partielle longue durée (APLD)	158 117 881 €	D'après les données collectées par l'ASP, 36 % de femmes se trouvent dans les structures ayant bénéficié de l'activité partielle de longue durée en 2023. Le même constat s'applique que pour l'activité partielle de droit commun.
Total situation à approfondir	***470 882 687 €***	
Engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC)	22 110 073 €	Les engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC), conclus entre l'État et les branches professionnelles permettent d'apporter un appui technique et financier aux branches et organisations professionnelles, en lien avec leurs opérateurs de compétence, pour réaliser des travaux de prospective, d'ingénierie de formation et de certification, accompagner les TPE PME dans leur stratégie RH et développer des plans d'action opérationnels pour améliorer l'attractivité des métiers, répondre aux tensions de recrutement. Il n'y a pas de données sexuées sur la composition du salariat des branches bénéficiant de ce dispositif.
Prestations de conseil en ressources humaines (PCRH)	12 812 500 €	Le dispositif de PCRH est ouvert aux entreprises TPE/PME qui ne sont pas dans le champ de la négociation obligatoire sur la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC), afin de faciliter l'élaboration et la mise en œuvre par ces entreprises d'une politique RH adaptée à leurs besoins. Il n'y a pas de données sexuées sur la composition du salariat des entreprises bénéficiant de ce dispositif.

Dispositif	PLF 2024 (CP)	Résultat de l'application de la grille méthodologique
Expérimentation REVA	9 000 000 €	L'État a confié en 2023 la gestion financière des parcours engagés dans le cadre de l'expérimentation « REVA » à l'OPCO Uniformation. Cette expérimentation a pour objectif de développer et fluidifier l'accès à la validation des acquis de l'expérience (VAE) et de renforcer le système de reconnaissance des compétences tout au long de la vie. Pour rappel, l'objectif de la seconde phase de l'expérimentation de REVA, démarrée à l'été 2022, était d'engager 3 000 candidats dans un parcours de VAE à l'horizon de l'été 2023. Aucune donnée sexuée n'a été fournie à la mission quant aux candidats ayant bénéficié de l'expérimentation.
Absence de données sexuées	***43 922 573 €***	
CPER- gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC)	14 383 017 €	Hors périmètre (contractualisation avec les régions)
Certification Cléa	5 440 000 €	Hors périmètre (financement d'un organisme certificateur)
Financement Validation des acquis de l'expérience (VAE)	3 000 000 €	Hors périmètre (financement d'un groupement d'intérêt public)
Cellules d'appui à la sécurisation professionnelle (CASP)	2 300 000 €	Hors périmètre (faible montant)
Groupement d'intérêt public « PIX »	1 650 000 €	Hors périmètre (financement d'un groupement d'intérêt public)
Marchés d'appui aux mutations économiques[11]	1 000 000 €	Hors périmètre (expertise de prestaires externes)
Total hors périmètre	***27 773 017 €***	

Source : DGEFP, mission.

2.1.4. Action n° 4 : financement des structures de la formation professionnelle et de l'emploi

L'action 4 finance les structures de la formation professionnelle et de l'emploi. Au regard de la méthodologie de la BIE, 96 % des crédits de paiements portés par cette action se situent en dehors du périmètre de l'analyse par programme (*cf.* tableau 5). Il s'agit notablement de la subvention pour charges de service public de France Compétences.

Au sein du périmètre de l'analyse BIE par programme, il est à noter la part très faible de filles (seulement 11 % contre 48 % dans la classe d'âge éligible) parmi les effectifs des écoles de production[12]. Or cette faible proportion ne semble pas uniquement explicable par leur moindre propension au décrochage scolaire et aux difficultés d'apprentissage. Ce constat plaide ainsi pour qu'une étude plus approfondie des causes de cette sous-représentation soit confiée à la fédération nationale des écoles de production.

[11] Parmi les outils pour accompagner les projets d'anticipation et d'adaptation des filières et des entreprises aux mutations économiques, les DREETS peuvent également avoir recours à l'expertise de prestataires externes spécialisés.

[12] La Fédération nationale des Écoles de production est un réseau d'établissements privés d'enseignement technique, à but non lucratif, reconnus par le ministère de l'éducation nationale. En 2023, ce réseau composé de 40 écoles a préparé 1 116 élèves à des diplômes professionnels d'État (CAP, BAC pro ou certifications professionnelles). Ces

Tableau 5 : Résultats de l'application de la grille méthodologique BIE à l'action 4 du P103

Dispositif	PLF 2024 (CP)	Résultat de l'application de la grille méthodologique
Ecoles de production	13 239 814 €	Les bénéficiaires de premier niveau sont les écoles de production. Concernant les bénéficiaires de deuxième niveau, au 31 décembre 2023, sur un effectif global de 1 801 jeunes, 1 602 sont des garçons et 199 des filles soit seulement 11 % de l'effectif global[13]. Ces écoles proposent des formations à des jeunes de 15 à 18 ans soit une classe d'âge composée d'environ 48 % de filles. Ces écoles s'adressent aux jeunes ayant des difficultés d'apprentissage, soit un public au sein duquel les garçons sont surreprésentés (à 18 ans, seulement 66 % des garçons sont encore scolarisés contre 72 % des filles). Cela étant dit, la part plus importante de décrochage scolaire parmi les garçons ne suffit pas à expliquer une telle sous-représentation des filles au sein des élèves des écoles de production. Aussi, une analyse plus poussée apparaît nécessaire pour comprendre ce phénomène.
Total situation à approfondir	***13 239 814 €***	
Offre 100 % Inclusion	66 659 813 €	L'offre 100 % inclusion bénéficie à 49,9 % de femmes. D'un point de vue de l'impact de l'offre 100 % inclusion, les taux de retour à l'emploi sont assez semblables pour les hommes et les femmes. Les femmes tendent à sortir davantage en CDI ou CDD de plus de 6 mois (15,2 % contre 12,9 % pour les hommes), mais moins souvent en intérim (1,4 % contre 4 % pour les hommes).
Total absence de biais	***66 659 813 €***	
Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ)	13 500 000 €	Les Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) font partie intégrante du champ de l'inclusion par le travail, comme l'insertion par l'activité économique (IAE). Les salariés recrutés par les GEIQ sont en priorité les publics fragilisés : chômeurs de longue durée, bénéficiaires des minima sociaux, publics discriminés. Aucune donnée sexuée sur les salariés recrutés par les GEIQ n'a été fournie à la mission.
PIC-Maraudes numériques	2 382 722 €	Aucune donnée sexuée sur les bénéficiaires des maraudes numérique n'a été fournie à la mission.
PIC-Insertion Sport	1 276 000 €	Aucune donnée sexuée sur les bénéficiaires des dispositifs d'insertion par le sport n'a été fournie à la mission.
Total absence de données sexuées	***17 158 722 €***	
Dotation France Compétences	2 500 000 000 €	Hors périmètre (subvention pour charges de service public)
Worldskills / Ablympics	23 160 000 €	Hors périmètre (transfert global à une association, catégorie 64)
CARIF-OREF et le Réseau des Carif-Oref (RCO)	16 919 314 €	Hors périmètre (subvention d'ETP pour animer un réseau territorial)
GIP Tiers Lieux	7 540 000 €	Hors périmètre (subvention à un groupement d'intérêt public)
Accompagnement des organismes de formation et des CFA OF/CFA	5 500 000 €	Hors périmètre (soutien à des organismes tiers, catégorie 64)
Subventions de promotion de l'emploi[14]	4 500 000 €	Hors périmètre (soutien à des organismes tiers, catégorie 64)

écoles proposent à des jeunes de 15 à 18 ans des formations qualifiantes basées sur une pédagogie spécifique. Les productions des élèves correspondent à des services ou commandes réelles. Encadrés par des « maîtres professionnels », ils travaillent en équipe et apprennent sur le même lieu la pratique et la théorie du métier.

[13] Données produites par la fédération des écoles de production.

[14] Les subventions de promotion de l'emploi ont pour objet de permettre le financement d'actions spécifiques et ponctuelles (mobilisation des partenaires, expérimentation d'actions innovantes) auprès d'organismes afin de les soutenir dans leurs initiatives en faveur de l'emploi, de la lutte contre la précarité et la promotion de l'emploi.

Dispositif	PLF 2024 (CP)	Résultat de l'application de la grille méthodologique
Subventions aux organismes territoriaux dans le cadre des CPER	3 909 368 €	Hors périmètre (subvention d'un réseau territorial *via* les contrats de plan Etat-Régions)
Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (Centre INFFO)	3 826 125 €	Hors périmètre (subvention pour charges de service public)
Prestas-Emploi	1 500 000 €	Hors périmètre (dépenses de fonctionnement – prestataires externes du ministère du travail)
PIC-Prestas-Emploi	1 200 000 €	Hors périmètre (faible montant)
GIP Diag'Oriente	1 200 000 €	Hors périmètre (subvention à un groupement d'intérêt public)
Total hors périmètre	***2 569 254 807 €***	

Source : DGEFP, mission.

2.1.5. Action 5 : Actions pour favoriser la mise en activité professionnelle des demandeurs d'emploi

L'action 5 finance des actions visant à favoriser la mise en activité professionnelle de demandeurs d'emploi, notamment de publics jeunes, habitants de quartiers prioritaires de la politique de la ville ou encore de réfugiés (*cf.* tableau 5). Les crédits de paiement concernent à 96 % des compensations d'exonérations de cotisations sociales qui sont abordées *infra*.

Au sein du périmètre de l'analyse BIE par programme, deux dispositifs présentent des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes qu'il conviendrait de mieux analyser en vue de les corriger :

- le programme « Insertion Professionnelle pour les Réfugiés (IPR) » dont les performances en matière de retour à l'emploi sont moins bonnes pour les femmes que les hommes ;
- le programme « Hébergement Orientation Parcours vers l'Emploi (HOPE) » qui ne bénéficie qu'à une part résiduelle de femmes (3 % en 2022 et 10 % en 2023 en lien avec la venue de réfugiées ukrainiennes).

Des actions complémentaires sont également nécessaires pour mieux appréhender la situation des femmes :

- les embauches en emploi franc, dès lors que l'effet d'aubaine du dispositif est supérieur pour les femmes par rapport aux hommes ;
- la performance du programme AGIR sur le taux de retour à l'emploi des femmes, en comparaison avec celui des hommes.

Tableau 6 : Résultats de l'application de la grille méthodologique BIE aux dépenses de l'action 5

Dispositif	PLF 2024 (CP)	Résultat de l'application de la grille méthodologique
Insertion Professionnelle pour les Réfugiés (IPR)	18 172 701 €	Les bénéficiaires de l'appel à projet « IPR » sont composés à 33 % de femmes. Cette proportion est cohérente avec la part des femmes dans la population sous protection de l'OFPRA (à savoir 36 % en 2021). En revanche, l'indicateur de suivi de la performance du dispositif montre un taux de retour à l'emploi supérieur pour les hommes par rapport aux femmes. Sur les 943 femmes ayant intégré les parcours en 2023, 557 en sont sorties dans les situations suivantes : ▪ CDI ou CDD de 6 mois et plus : 12,6 % (contre 19,5 % pour les hommes) ; ▪ CDD moins de 6 mois : 5,4 % (contre 8,9 % pour les hommes) ; ▪ intérim : 1,1 % (contre 3,6 % pour les hommes) ; ▪ formation qualifiante : 12,2 % (13,2 % pour les hommes) ; ▪ autres formations : 14,9 % (contre 7,8 % pour les hommes). Une étude plus approfondie pourrait permettre de comprendre la moindre performance du programme pour les femmes.
Programme Hébergement Orientation Parcours vers l'Emploi (HOPE)	4 200 000 €	Parmi les 756 bénéficiaires en 2023, seuls 10 % sont des femmes[15]. La part des femmes demeure faible, mais est en nette augmentation du fait de l'entrée dans le programme de réfugiées ukrainiennes. Les précédentes données pour 2022 faisaient état de seulement 3 % de femmes parmi les bénéficiaires. Les femmes sont ainsi nettement sous-représentées au sein du programme HOPE (écart de 26 points par rapport à la population sous protection de l'OFPRA). A date, aucune mesure volontariste n'a été prise pour réduire cet écart de représentation entre les femmes et les hommes.
Total des biais défavorables aux femmes	***22 372 701 €***	

[15] Ces données viennent de France Travail et de l'Afpa qui est un des opérateurs du programme.

Dispositif	PLF 2024 (CP)	Résultat de l'application de la grille méthodologique
Emplois francs	104 049 905 €	Les aides versées aux employeurs sont issues à 46,5 % de l'embauche de femmes[16]. Cette statistique est à comparer avec la part des femmes parmi les demandeurs d'emploi résidant en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) et les jeunes suivis par les missions locales et résidant en QPV. D'après l'étude de la DARES de septembre 2023[17], l'effet d'aubaine du dispositif est plus important pour les femmes que pour les hommes : 75 % des employeurs ayant embauché un homme déclarent qu'ils l'auraient recruté même en l'absence de l'aide, contre 79 % des employeurs ayant embauché une femme.
Fonds de cohésion sociale (FCS)	21 000 000 €	En 2022, 48 % de femmes ont bénéficié du fonds de cohésion sociale. Il est toutefois délicat de connaître la composition sexuée du public cible du fonds, et ainsi de conclure à une sur ou sous-représentation des femmes, dès lors que le FCS s'adresse aux créateurs et repreneurs d'entreprise en difficultés, ou personnes exclues des crédits bancaires pour financer des projets permettant leur insertion sociale et professionnelle.
Programme AGIR[18]	8 240 000 €	Sur les 10 229 entrées dans le programme en 2023, 36 % sont des femmes[19] soit une proportion cohérente avec le public cible de personnes sous protection de l'OFPRA. La mission n'a toutefois pas eu communication de la déclinaison sexuée de l'indicateur de taux de sortie positives du programme AGIR.
Total des situations à approfondir	***133 289 905 €***	
Rémunération des bénéficiaires des appels à projets du PIC	13 600 000 €	Aucune donnée sexuée n'a été fournie à la mission. Or des données mériteraient d'être produites et analysées.
Projet initiative jeune (PIJ création)	3 500 000 €	Aucune donnée sexuée sur les bénéficiaires de cet accompagnement n'a été fournie à la mission. Or des données mériteraient d'être produites et analysées.
Accélérateurs « Entrepreneuriat pour Tous »	1 200 000 €	Aucune donnée sexuée sur les bénéficiaires de cet accompagnement n'a été fournie à la mission. L'analyse ne paraît pour autant pas prioritaire au regard des montants engagés.
Programme EMILE	155 658 €	Aucune donnée sexuée sur les bénéficiaires de ce programme n'a été fournie à la mission. L'analyse ne paraît pour autant pas prioritaire au regard des montants engagés.
Total absence de données sexuées	***18 455 658 €***	
Déduction forfaitaire sur les heures supplémentaires (TEPA)	970 089 984 €	*Cf.* tableau transmis par l'ACOSS.
Exonérations « Bassin d'Emplois à Redynamiser » (BER)	3 817 330 €	*Cf.* tableau transmis par l'ACOSS.

[16] Données collectées par France travail à partir du cerfa de demande d'aide.

[17] DARES, septembre 2023 « Les emplois francs incitent-ils à embaucher des personnes résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ? »

[18] Le programme AGIR est un programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés vers l'emploi et le logement. Il consiste en un guichet unique départemental de l'intégration des réfugiés visant à assurer un parcours d'intégration sans rupture aux réfugiés.

[19] Ces données proviennent des services du DSED du ministère de l'intérieur *via* Démarches simplifiées.

Dispositif	PLF 2024 (CP)	Résultat de l'application de la grille méthodologique
Exonération de cotisations sociales en zone de restructuration de la défense (ZRD)	767 212 €	*Cf.* tableau transmis par l'ACOSS.
Exonérations en Zone de Revitalisation Rurale (ZRR)	12 859 696 €	*Cf.* tableau transmis par l'ACOSS.
Exonérations pour les organismes d'intérêt général et associations en zone de revitalisation rurale (ZRR-OIG)	56 146 054 €	*Cf.* tableau transmis par l'ACOSS.
L'aide aux créateurs ou repreneurs d'entreprise (exonération de cotisations sociales)	452 759 141 €	*Cf.* tableau transmis par l'ACOSS.
La déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs	383 439 419 €	*Cf.* tableau transmis par l'ACOSS.
Les exonérations en faveur des services d'aide à domicile employée par un particulier « fragile » (emploi direct ou mandataire)	967 513 659 €	*Cf.* tableau transmis par l'ACOSS.
Les exonérations en faveur de services d'aide à domicile exercés par des personnes employées par une association ou une entreprise auprès d'un particulier « fragile » (prestataire)	973 808 695 €	*Cf.* tableau transmis par l'ACOSS.
Total compensations d'exonérations de cotisations sociales (absence de données)	***3 821 201 190 €***	

Source : DGEFP, mission.

2.2. Identification des mesures concourant à la réduction des inégalités

Les mesures du programme 103 concourant à la réduction des inégalités ont été valorisées à hauteur de 3,9 Md € par la DGEFP (*cf.* tableau 7). Or en application de la méthode proposée par la mission (*cf.* annexe III), aucun crédit du programme ne devrait être valorisé.

Tableau 7 : Identification des mesures concourant à la réduction des inégalités au sein du programme 103

Mesure et action de rattachement	Montant (CP en €)	Axe de l'égalité	Justification
Aides à l'apprentissage	2 178 083 275 €	Agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale	Application d'une règle de prorata des femmes parmi les bénéficiaires
Aides aux contrats de professionnalisation	160 129 939 €	Agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale	Application d'une règle de prorata des femmes parmi les bénéficiaires
Activité partielle	85 835 421 €	Agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale	Application d'une règle de prorata des femmes parmi les bénéficiaires
Projet initiative jeune (PIJ création)	2 465 000 €	Agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale	Application d'une règle de prorata des femmes parmi les bénéficiaires
Fonds de cohésion sociale	10 080 000 €	Agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale	Application d'une règle de prorata des femmes parmi les bénéficiaires

Source : DGEFP, mission.

2.3. Identification des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes

L'analyse a permis d'identifier des biais défavorables aux femmes au sein des dispositifs de soutien à l'apprentissage, de formations (préparations opérationnelles à l'emploi individuelles, écoles de production) et de retour vers l'emploi de réfugiés (insertion professionnelle pour les réfugiés, programme « Hébergement Orientation Parcours vers l'Emploi » HOPE). La seule situation de sur-représentation des femmes concerne les formations ouvertes et à distance (FOAD).

Dans tous les cas, il apparaît nécessaire de mener des approfondissements statistiques pour mieux appréhender les causes sous-jacentes, en vue de mettre en œuvre des actions correctives.

La nature des biais ainsi que les actions à mener sont résumés dans le tableau 7.

Tableau 8 : Résumés des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes, ou des situations appelant des approfondissements statistiques, identifiés dans le cadre de l'analyse BIE du programme 102

Mesure et action de rattachement	Type de dépenses	Montant (CP)	Nature du biais	Action déjà menée ou à mener
Aide aux employeurs d'apprentis	Intervention	3,4 Md€	Part minoritaire de femmes et écart de performance sexué	Approfondissement statistique à conduire
Préparations opérationnelles à l'emploi individuelles (POEI)	Intervention	164 M€	Sous-représentation des femmes	Approfondissement statistique à conduire
Financement des écoles de production	Intervention	13 M€	Sous-représentation des femmes	Approfondissement statistique à conduire
Insertion Professionnelle pour les Réfugiés (IPR)	Intervention	18 M€	Ecart de performance en défaveur des femmes	Approfondissement statistique à conduire
Programme Hébergement Orientation Parcours vers l'Emploi (HOPE)	Intervention	4 M€	Sous-représentation des femmes	Approfondissement statistique à conduire
Formations ouvertes et à distance (FOAD)	Intervention	105 M€	Sur-représentation des femmes	Approfondissement statistique à conduire

Source : DGEFP, mission.

En outre, plusieurs actions de collecte de statistiques et de données sont nécessaires, dans l'ordre de priorité suivant :

- une étude de l'impact du FNE-Formation sur le retour à l'emploi des femmes par rapport aux hommes ;
- la collecte de données sexuées complémentaires s'agissant :
  - des salariés recrutés par les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) ;

- de manière subsidiaire, des bénéficiaires du projet initiative jeune (PIJ création), des maraudes numériques et des actions d'insertion par le sport, dans une logique d'aller-vers les publics plus fragiles.

2.4. Mise en œuvre des démarches transverses de la BIE

2.4.1. Prise en compte de l'égalité dans les attributions de marché et de subvention

Aucune démarche d'égaconditionnalité ou de conditionnement de marchés publics aux critères d'égalité entre les femmes et les hommes n'a été mise en avant par le responsable du programme 103.

2.4.2. Impact des dépenses fiscales et sociales

Aucune dépense fiscale ou sociale n'a été analysée, à l'exception du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (*cf.* annexe VI).

Les dépenses fiscales suivantes sont rattachées au programme 103 :

- crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile ;
- exonération de l'impôt sur le revenu, sous certaines conditions et limites, des rémunérations versées à raison des heures supplémentaires et complémentaires réalisées à compter du 1er janvier 2019 ;
- exonération du salaire des apprentis et des gratifications versées aux stagiaires à compter du 12 juillet 2014 ;
- exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du code du travail ;
- exonération sous plafond des indemnités reçues par les salariés en cas de rupture conventionnelle du contrat de travail (ou dispositifs assimilés) ;
- crédit d'impôt au titre des dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise ;
- taux de 10 % pour les services d'aide à la personne fournis par des associations, des entreprises ou des organismes déclarés en application de l'article L. 7232-1-1 du code du travail ;
- exonération des prestations de services et des livraisons de biens qui leur sont étroitement liées, effectuées dans le cadre de la garde d'enfants par les établissements visés aux deux premiers alinéas de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique et assurant l'accueil des enfants de moins de trois ans ;
- exonération de l'aide financière versée par l'employeur ou par le comité d'entreprise en faveur des salariés afin de financer des services à la personne ;
- non-assujettissement à l'impôt sur les sociétés des résultats des activités des associations conventionnées (art. L. 5132-7 du code du travail) et des associations de services aux personnes agréées (art. L. 7232-1 du code du travail) ou autorisées (art. L. 313-1 du code de l'action sociale et des familles) et taxation au taux réduit des revenus de leur patrimoine foncier, agricole et mobilier ;
- étalement sur quatre ans de l'imposition du montant des droits transférés d'un compte épargne-temps vers un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) ou d'un plan d'épargne entreprise investi en titres de l'entreprise ou assimilés et de la fraction imposable des indemnités de départ volontaire en retraite ou de mise à la retraite ;
- exonération de l'aide financière versée par l'Etat aux créateurs ou repreneurs d'entreprises (art. L. 5141-2 du code du travail).

Parmi ces dépenses fiscales, le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pourrait être analysé en particulier, à l'aune de (i) la ventilation de son bénéfice entre typologie de foyers fiscaux (en isolant les foyers monoparentaux selon le sexe de l'adulte), et entre les individus en leur sein en fonction de leur sexe (en procédant à des hypothèses sur la répartition de la charge de l'impôt entre les conjoints) ; (ii) l'impact sur les secteurs de services à domicile, pour l'essentiel très féminisés. Ces éléments sont détaillés dans l'annexe relative aux recettes de l'Etat et de la Sécurité Sociale (*cf.* annexe VI).

En outre, sur le plan social, le programme porte également plusieurs compensations d'exonérations de cotisations sociales pour un total de 5,5 Md€. Il ressort de la répartition sexuée des montant de ces exonérations collectées auprès de l'ACOSS que (*cf.* tableau 3) :

- la ventilation sexuée des montants des exonérations compensées traduit la composition des bénéficiaires sous-jacents. Par exemple, les exonérations liées à l'apprentissage bénéficient en montant à 45 % de femmes (ce qui est cohérent avec la part de femmes parmi les apprentis, à savoir 44 %). Autre exemple, la déduction forfaitaire service à la personne (métropole) bénéficie en montant à 92 % de femmes semble, quant à elle, refléter le taux de féminisation très fort de ce secteur ;
- un résultat en particulier appelle des investigations plus fournies. Il s'agit de la répartition sexuée du montant des déductions sur les heures supplémentaires, à savoir : 28 % pour les entreprises de moins de 20 salariés, 25 % pour les entreprises de 21 à 250 salariés, 27 % pour les entreprises de plus de 250 salariés. L'écart de niveau de salaire ainsi que le poids des contraintes liées à la conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle pourraient expliquer une partie de cet écart. Il apparaît ainsi intéressant d'apporter des éclairages pour mieux expliciter cet écart, en étudiant notamment la répartition sectorielle du bénéfice des déductions sur les heures supplémentaires.

Tableau 9 : Structure des exonérations compensées de la mission travail-emploi par sexe

	Montant en 2024 (P M€)	% des femmes en montant	% des hommes en montant
Apprentissage	1 129	45 %	55 %
Dont exonérations salariales secteur privé	*912*	*44 %*	*56 %*
Dont exonérations salariales et patronales secteur public	*173*	*55 %*	*45 %*
Déductions sur les heures supplémentaires (entreprises de plus 250 salariés)	937	27 %	73 %
Déductions sur les heures supplémentaires (entreprises de moins 20 salariés)	741	28 %	72 %
Déductions sur les heures supplémentaires (entreprises de moins 21 à 250 salariés)	195	25 %	75 %
Aide aux chômeurs créateurs repreneurs d'entreprise	389	35 %	65 %
Déduction forfaitaire service à la personne (métropole)	384	92 %	9 %
Aide à domicile employée par un particulier fragile	946	86 %	14 %
Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile	772	94 %	6 %
ZRR embauche 1 au 50 salariés	11	50 %	50 %
ZRR pour organismes d'intérêt général	65	78 %	22 %
Bassins d'emploi à redynamiser (BER)	4	36 %	64 %
Zones de restructuration de la défense (ZRD)	1	39 %	61 %
Structures d'aide sociale (CHRS / Emmaüs)	10	43 %	
Exonération ateliers chantiers d'insertion (ACI - secteur public uniquement)	15	43 %	57 %

Source : ACOSS. Répartition basée sur les données d'exonération 2023, en montants d'exonération de cotisations sociales.

2.5. Mise en œuvre de la BIE par les opérateurs rattachés au programme

Les subventions pour charges de service public des opérateurs suivants sont financées par le programme 103 :

- AFPA - Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes ;
- Centre info - Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente ;
- France Compétences ;
- GIP Les entreprises s'engagent.

Au regard de la nature de leur action, l'AFPA et France Compétences pourraient faire partie de la liste des opérateurs expérimentateurs d'une démarche déconcentrée de BIE.

3. Temps 3 : enrichissement du pilotage et de la démarche de performance sexués du programme

3.1. Démarche de performance

Deux des douze indicateurs du programme 103 sont ventilés par sexe (*cf.* tableau 8).

Tableau 10 : Déclinaison sexuée de la démarche de performance du programme

N° indicateur	Indicateur existant	Déclinaison sexuée
1.1	Part des contrôles engagés parmi les organismes actifs en formation professionnelle	Non
2.1	Nombre d'accords d'engagements pour le développement de l'emploi et des compétences (EDEC) en cours	Non
2.2	Part des entreprises de moins de 50 salariés parmi celles ayant eu recours à l'activité partielle et à l'activité partielle de longue durée	Non
2.3	Nombre de parcours/salariés engagés en FNE-formation	Non
3.1	Contrats d'apprentissage conclus au 31 décembre de l'année considérée	Non
3.2	Taux d'insertion dans l'emploi des salariés ayant bénéficié d'un contrat d'apprentissage	Oui
3.3	Taux d'insertion dans l'emploi des salariés ayant bénéficié d'un contrat de professionnalisation	Oui
4.1	Part des personnes en recherche d'emploi bénéficiaires de la formation professionnelle	Non
4.2	Part des personnes en recherche d'emploi peu ou faiblement qualifiés (sans diplôme ou titulaire d'un diplôme de niveau IV et inférieur) bénéficiaires d'au moins une action de formation professionnelle	Non
4.3	Taux de formation certifiante	Non
4.4	Taux de sorties positives 6 mois après la fin de la formation	Non
5.1	Nombre d'emplois francs signés au 31 décembre de l'année considérée	Non

Source : DGEFP, projet annuel de performance du programme 102 (PLF 2024).

Au regard des enjeux pré identifiés, les ajustements suivants pourraient être portés aux indicateurs existants du projet et rapport annuel de performance (PAP, RAP) :

- l'indicateur de suivi du nombre de parcours/salariés engagés en FNE-formation pourrait être ventilé par sexe ;

- l'indicateur de suivi du nombre de contrats d'apprentissage conclus au 31 décembre de l'année considérée pourrait être ventilé par sexe ;
- l'indicateur de suivi de la part des personnes en recherche d'emploi bénéficiaires de la formation professionnelle pourrait être ventilé par sexe ;
- l'indicateur de suivi du taux de sorties positives 6 mois après la fin de la formation pourrait être ventilé par sexe ;
- l'indicateur de nombre d'emplois francs signés au 31 décembre de l'année considérée pourrait être ventilé par sexe.

3.2. Indicateurs complémentaires

Aucun indicateur complémentaire n'est proposé.

Programme 107 « administration pénitentiaire »

Il est à noter que les analyses ont été réalisées dans les délais impartis pour la mission, avec l'appui de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) Des données complémentaires seront susceptibles d'être produites avec des délais supplémentaires.

Résumé de l'analyse

L'analyse de l'impact du programme 107 sur l'égalité entre les femmes et les hommes met en exergue les enjeux et priorités suivants :

- la direction de l'administration pénitentiaire dispose de nombreux indicateurs sexués relatifs aux établissements pénitentiaires et aux personnes écrouées en France, qui sont mis à jour et rendus publics chaque mois ;
- en milieu carcéral, le phénomène de suroccupation des cellules touche davantage les hommes que les femmes. Le taux d'occupation des places femmes est de 109 % contre 126 % en moyenne. De ce point de vue, les femmes tendent en moyenne à avoir davantage d'espace de vie dans leur cellule ;
- le plan 15 000 prévoit la construction d'un nombre de places nettes (4,8 %) en proportion supérieure à la part de femmes incarcérées (3,4 %). En revanche, il n'est pas possible à date d'établir si le plan contribuera ou non à minorer l'éloignement familial dont peuvent parfois souffrir certaines femmes en raison du maillage moins dense des quartiers qui leur sont réservés ;
- il existe un besoin d'études statistiques complémentaires concernant les dispositifs de réinsertion pour en comprendre les incidences sur la situation des femmes, et pour mesurer leur impact éventuellement différencié entre les femmes et les hommes (notamment en matière d'accès à la formation professionnelle et aux ateliers de travaux pénitentiaires) ;
- il existe un besoin de décliner par sexe certains indicateurs de performance des projets et rapports annuels de performance, aucun ne l'étant à date.

Source : Mission.

*****

Le programme 107 prévoit des crédits de paiement à hauteur de **5 milliards d'euros (Mds€)** pour 2024 répartis en trois actions (*cf.* tableau 1) et en quatre titres (*cf.* tableau 2 et graphique 1). La responsabilité du programme relève de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP).

Tableau 1 : Présentation des dépenses à la maille budgétaire disponible la plus fine (actions)

Code de l'action	Libellé de l'action	Crédits de paiement au PLF 2024 en €
107-01	Garde et contrôle des personnes placées sous-main de justice	3 439 400 061
107-02	Accueil et accompagnement des personnes placées sous-main de justice	1 129 054 700
107-04	Soutien et formation	434 496 053

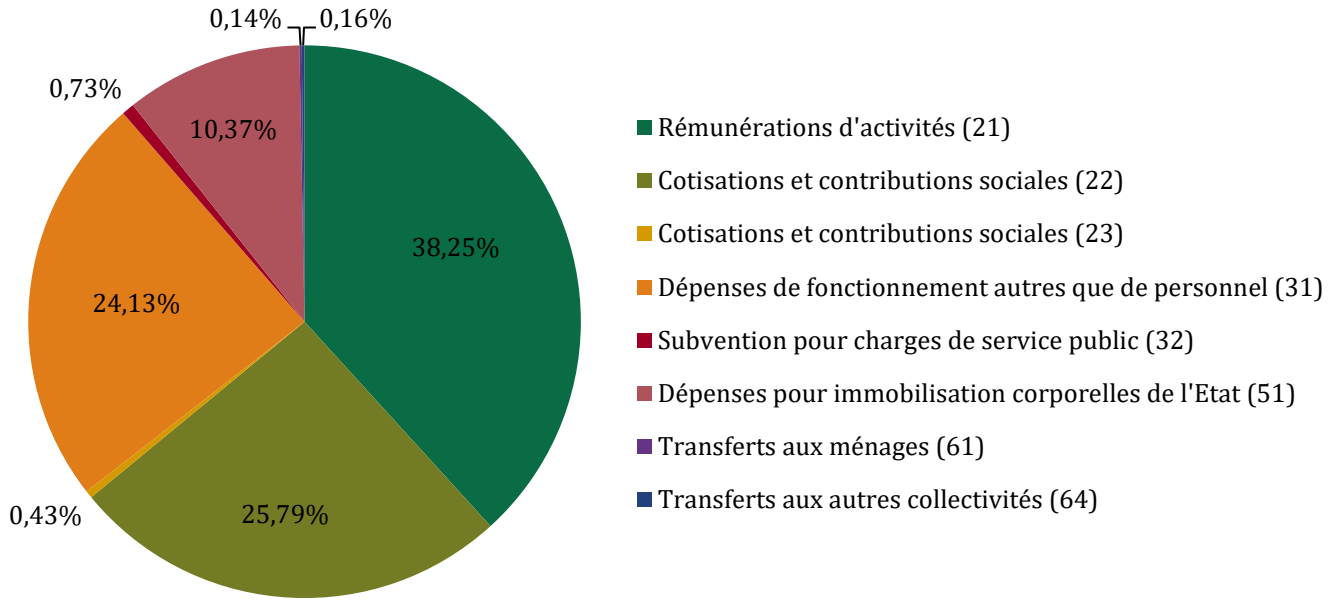
Source : PLF 2024.
Note de lecture : Les code à 5 chiffres désignent des actions.

Tableau 2 : Répartition et montant des crédits du programme par nature de dépenses

Nature de dépenses	Montant des crédits (en euros)	Poids des crédits dans le programme
Titre 2	**3 225 380 273**	**64,47 %**
Dont rémunérations d'activités (21)	*1 913 642 325*	*38,25 %*
Dont cotisations et contributions sociales (22)	*1 290 308 120*	*25,79 %*
Dont cotisations et contributions sociales (23)	*21 429 828*	*0,43 %*
Titre 3	**1 243 851 312**	**24,86 %**
Dont dépenses de fonctionnement autres que de personnels (31)	*1 207 298 025*	*24,13 %*
Dont subvention pour charges de service public (32)	*36 553 287*	*0,73 %*
Titre 5	**518 696 599**	**10,37 %**
Dont dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat (51)	*518 696 599*	*10,37 %*
Titre 6	**15 022 630**	**0,30 %**
Dont transferts aux ménages (61)	*7 022 630*	*0,14 %*
Dont transferts aux autres collectivités (64)	*8 000 000*	*0,16 %*

Source : PLF 2024

Graphique 1 : Présentation des dépenses du programme par nature de dépenses (par catégories de dépenses selon la nomenclature issue de la loi organique relative aux lois de finances)



Source : PLF 2024.

En prévisionnel pour 2024, le programme 107 comprend une majorité de dépenses dont la nature sort du champ de l'analyse des programmes budgétaires proposée par la mission, notamment :

- 64,47 % des crédits qui correspondent à des dépenses de personnel (titre 2), soit **3,22 milliards d'euros** en crédits de paiement ;
- 24,86 % des crédits qui correspondent à des dépenses de fonctionnement (titre 3), soit **1,24 milliards d'euros** en crédits de paiement.

En montant, le périmètre de l'analyse concerne :

- les dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat, qui correspondent à **519,0 millions d'euros** en crédits de paiement ;
- les transferts aux ménages, qui correspondent à **7 millions d'euros** en crédits de paiement ;
- les transferts aux autres collectivités, qui correspondent à **8 millions d'euros** en crédits de paiement.

Parmi ces crédits de paiement, **9 974 806 € sont valorisés au sein du document de politique transversale (DPT)** relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes, au titre de l'axe « Combattre les violences faites aux femmes, protéger les victimes et prévenir la récidive ».

1. Temps 1 : présentation des enjeux connus d'égalité entre les femmes et les hommes dans le champ du programme

Les femmes et les hommes connaissent des situations différenciées dans le champ d'action de l'administration pénitentiaire.

Les femmes représentent une part très minoritaire des personnes placées sous-main de justice. D'après les statistiques des établissements et des personnes écrouées en France[1], parmi les 77 450 personnes placées sous-main de justice, on compte :

- au 1er avril 2024, 74 817 hommes majeurs et 2 633 femmes majeures, soit respectivement 96,6 % et 3,4 % de la population majeure placée sous-main de justice ;
- au 1er mars 2024, 780 hommes mineurs et 23 femmes mineures, soit respectivement 97,14 % et 2,86 %de la population mineure placée sous-main de justice

Une fois placés sous-main de justice, les femmes et les hommes majeurs font face à des situations différenciées :

- **en matière d'encellulement, les femmes sont moins sujettes au phénomène de sur-occupation carcérale** : au 1er avril 2024, les femmes connaissent un taux d'occupation moyen des cellules de **109,2 %** contre **125,8 %** en moyenne (dont 124,9 % en métropole et 137,4 % en outre-mer)[2] :
  - certains établissements font pour autant exception, notamment la maison d'arrêt de Limoges qui connait un taux d'occupation des places femmes de 190,9 % et la maison d'arrêt de Lyon Corbas qui connait un taux d'occupation de 176,7 %[3] ;
  - en comparaison, les taux d'encellulement moyen maximaux observés sur le territoire national peuvent atteindre jusqu'à 226,7 % dans le centre pénitentiaire de Bordeaux Gradignan et 210,6 % dans la maison d'arrêt de Tulle[4].
- **les femmes peuvent en revanche être incarcérées plus loin de leurs proches** : en raison du maillage moins dense des quartiers pour femmes sur le territoire national, la DAP note que, dans certains cas, les femmes détenues peuvent se trouver davantage éloignées du département de leurs familles que les hommes, une situation qui leur est défavorable[5] ;

---

[1] Statistiques des établissements et des personnes écrouées en France, 1er avril 2024. Direction de l'administration pénitentiaire, bureau de la donnée, de la recherche et de l'évaluation (DAP/SDEX/EX3).

[2] Statistiques des établissements et des personnes écrouées en France, 1er avril 2024. Direction de l'administration pénitentiaire, bureau de la donnée, de la recherche et de l'évaluation (DAP/SDEX/EX3).

[3] Statistiques des établissements et des personnes écrouées en France, 1er avril 2024. Direction de l'administration pénitentiaire, bureau de la donnée, de la recherche et de l'évaluation (DAP/SDEX/EX3).

[4] Statistiques des établissements et des personnes écrouées en France, 1er avril 2024. Direction de l'administration pénitentiaire, bureau de la donnée, de la recherche et de l'évaluation (DAP/SDEX/EX3).

[5] Dans son avis du 25 janvier 2016 relatif à la situation des femmes privées de liberté, le contrôleur général des lieux de privation de liberté reconnait que le moindre maillage territorial est de nature à porter atteinte au maintien des liens familiaux des femmes. Il note notamment que : « *La France comptant seulement quarante-trois maisons d'arrêt ou centres pénitentiaires dotés d'un quartier « maison d'arrêt » hébergeant des femmes, chaque département ne dispose pas d'une structure carcérale recevant des femmes, comme cela est le cas pour les hommes.* »

- **en matière de réinsertion, les femmes peuvent avoir un accès plus restreint à certains ateliers qui se tiennent dans les quartiers masculins, ainsi qu'aux activités professionnelles** : selon un principe de séparation stricte, les femmes détenues ne peuvent croiser de détenus masculins ni de personnels d'encadrement masculins, ce qui peut les empêcher d'accéder à certains équipements ou activités (par exemple certains ateliers de réinsertion professionnelle et ateliers d'enseignement placés dans les quartiers pour hommes). Selon le contrôleur général des lieux de privation de liberté, ce principe est de nature à porter atteinte à l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'accès aux activités, au travail et à la santé[6]. Par ailleurs, d'après la DAP, les activités professionnelles proposées au secteur carcéral et à destination des personnes détenues sont avant tout des activités à fortes dimensions physiques et relèvent de secteurs fortement masculinisés ;
- **des droits et contraintes s'appliquent spécifiquement aux femmes lors de leur détention** :
  - les femmes détenues disposent du droit de garde de leurs enfants, lorsqu'elles en ont l'autorité parentale, garanti par une circulaire du 24 novembre 2023 relative à la prise en charge des enfants vivant avec leurs mère en détention. Aussi, les femmes peuvent être incarcérées dans des « unités nurserie » au sein des établissements pénitentiaires pour accueillir leurs enfants jusqu'à l'âge de 18 ans[7]. Les pères ne bénéficient pas de ce droit ;
  - elles font face à des problématiques spécifiques en matière de santé et d'accès garanti à des protections menstruelles.

Par ailleurs, les enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes concernent également les personnes en parcours de transition de genre et les personnes trans, qui doivent faire l'objet d'accompagnement spécifique dès lors qu'elles sont davantage exposées à des risques de violences, notamment sexistes et sexuelles. A ce titre, la DAP met en place des dispositifs d'accompagnement spécifiques et assure le suivi de la situation personnelle de chacune des personnes concernées.

[6] Avis du 25 janvier 2016 relatif à la situation des femmes privées de liberté du contrôleur général des lieux de privation de liberté.

[7] Circulaire du 24 novembre 2023 relative à la prise en charge des enfants vivant avec leur mère en détention.

2. Temps 2 : résultats de l'analyse sexuée des dépenses

2.1. Etat des lieux de la connaissance des bénéficiaires et de l'impact sexué des dispositifs financés par le programme

2.1.1. Action 1 : Garde et contrôle des personnes placées sous-main de justice

L'action 1 regroupe les fonctions relevant de la garde des personnes détenues et du contrôle des personnes placées sous-main de justice (PPSMJ). Elle concentre **68,75 % des crédits du programme** à hauteur de **3,44 milliards d'euros** (*cf.* tableau 1, *supra*, et tableau 3, *infra*). Outre les dépenses de personnel, à hauteur de **2,57 milliards d'euros**, et les dépenses de fonctionnement, à hauteur de **374 millions d'euros**, qui sortent du champ de l'analyse BIE par programme, l'action 1 finance des dépenses d'investissement à hauteur de **712 millions d'euros** (*cf.* tableau 3).

Il ressort de l'analyse des données à la maille infra budgétaire (au niveau de chaque dispositif) que :

- des données sexuées font défaut pour 3,82 % des crédits totaux du programme (131,5 millions sur 3,44 milliards d'euros) , à savoir les opérations menées par les services déconcentrés, qui représentent environ 25 % des dépenses d'investissement du programme (131,5 millions sur 518 millions d'euros) ;
- une absence de biais défavorable aux femmes est constatée pour 8,97 % des dépenses, qui correspondent au plan 15 000 ;
- 84,92 % des crédits de paiement, relevant de dépenses de personnel et de fonctionnement, sont hors périmètre de l'analyse BIE par programme budgétaire (total des dépenses de personnel et des dépenses de fonctionnement du programme) ;
- 2,21 % des crédits, correspondant aux autres opérations menées par l'APIJ (agence pour l'immobilier de la justice) et aux investissements immobiliers en maitrise d'ouvrage privée relèvent de dépenses d'investissement mais ont été exclus du périmètre de l'analyse BIE par programme, étant assimilables à des dépenses de fonctionnement.

L'analyse des dépenses d'investissement dans le cadre du déploiement du plan 15 000 ne fait pas ressortir de biais en défaveur des femmes, dès lors que :

- au 1er avril 2024, les hommes représentent 96,6 % et les femmes 3,4 % de la population majeure placée sous-main de justice et que les femmes connaissent un taux d'occupation moyen des cellules de 109,2 % contre 125,8 % en moyenne ;
- dans le cadre du plan 15 000, l'APIJ a prévu la livraison de 14 904 places pour hommes majeurs, de 749 places pour femmes majeures, de 176 places pour hommes mineurs et de 10 places pour femmes mineures. Les hommes comptent ainsi 95,1 % des places nettes créées et les femmes 4,78 %.

Pour autant, à partir des données qui lui ont été transmises, la mission n'est pas en mesure d'évaluer la capacité du plan 15 000 à répondre à la problématique spécifique de l'éloignement aux familles, plus fréquent pour les femmes détenues que pour les hommes détenus.

Tableau 3 : Données relatives aux dispositifs financés par l'action 1 du P107

Dispositifs	Montants prévus dans le PLF2024 (CP)	Connaissances
Dépenses de personnel		
Dépenses de personnel	**2,57 milliards euros**	Hors du champ d'analyse par programme budgétaire
Dont rémunérations d'activités	*1,52 milliards d'euros*	
Dont cotisations et contributions sociales	*1,02 milliard d'euros*	
Dont prestations sociales et allocations diverses	*17 millions d'euros*	
Dépenses de fonctionnement		
Contrôle des PPSMJ : aménagements de peine, alternatives à l'incarcération	**51,8 millions d'euros**	Hors du champ d'analyse par programme budgétaire
Dont mesures liées à la surveillance électronique	*27,6 millions d'euros*	
Dont bracelet antirapprochement	*10,4 millions d'euros*	
Dont placement à l'extérieur	*13,9 millions d'euros*	
Sécurisation et maintenant des sites	**120,7 millions d'euros**	
Dont dépenses de sécurisation active	*36,9 millions d'euros*	
Dont dépenses de sécurisation passive	*46,8 millions d'euros*	
Etablissements construits et gérés en AOT-LOA et en PPP	**176 millions d'euros**	
Dépenses d'investissement		
Investissements immobiliers hors AOT-LOA et PPP	**452 millions d'euros**	
Dont les opérations menées par les services déconcentrés	*131,5 millions d'euros*	Il s'agit des opérations dédiées à l'entretien et à la maintenance des établissements pénitentiaires en conditions opérationnelles pour améliorer la prise en charge des publics usagers. **Il n'existe pas de données relatives à une éventuelle incidence différenciée de ces mesures sur les détenues femmes ou les détenus hommes.** Par ailleurs la mission n'a pas eu transmission de données relatives à la vétusté des quartiers femmes *versus* hommes.

Dispositifs	Montants prévus dans le PLF2024 (CP)	Connaissances
Dont les opérations menées par l'APIJ	*321,1 millions d'euros*	*L'APIJ (agence pour l'immobilier de la justice) est un établissement public administratif chargé de l'immobilier de la justice et en charge de construire, rénover et de réhabiliter les établissements pénitentiaires. Au sein de ces derniers, les femmes et les hommes vivent des conditions de détentions différenciées.* *Au 1er avril 2024, les hommes représentent 96,6 % et les femmes 3,4 % de la population majeure placée sous-main de justice.* *Au 1er avril 2024, les femmes connaissent un taux d'occupation moyen des cellules de 109,2 % contre 125,8 % de densité carcérale totale.*
Dont les opérations menées au titre du plan 15 000	*308,4 millions d'euros*	*L'APIJ est notamment chargée de mettre en œuvre le plan 15 000 qui prévoit la livraison de 15 839 places nettes dans les établissements pénitentiaires d'ici à 2027.* *D'après les données de la DAP, dans le cadre du plan, l'APIJ a prévu la livraison de 14 904 places pour hommes majeurs, de 749 places pour femmes majeures, de 176 places pour hommes mineurs et de 10 places pour femmes mineures. Les hommes comptent ainsi 95,1 % des places nettes créées et les femmes 4,78 %.* *La mission n'a pas eu accès à des données relatives à la localisation des cellules nouvelles livrées dans le cadre du projet.*
Dont les autres opérations menées par l'APIJ	*12,7 millions d'euros*	*Ces opérations concernent notamment la réalisation du centre sécuritaire et du centre de formation francilien de Fleury-Mérogis et de l'extension de l'école nationale d'administration pénitentiaire (ENAP).* *Assimilables à des dépenses de fonctionnement (titre 3) et qui concernent en premier lieu les personnels de l'administration pénitentiaire,* ***ces dépenses sortent dès lors du champ d'application de la méthode d'analyse par programme budgétaire***
Investissements immobiliers en maitrise d'ouvrage privée : les loyers des établissements en partenariats public-privé (PPP) et en autorisation d'occupation temporaire (AOT) ou en location avec option d'achat (LOA)	**66,1 millions d'euros**	Les crédits de paiement correspondent à la part des loyers relative aux coûts d'investissement et aux intérêts intercalaires. Assimilables à des dépenses de fonctionnement, **elles sortent dès lors du champ d'application de la méthode d'analyse par programme budgétaire.**

Source : PAP P107 (PLF 2024)

2.1.2. Action 2 : Accueil et accompagnement des personnes placées sous-main de justice

L'action 2 retrace l'ensemble des moyens nécessaires à l'accueil et à l'accompagnement des personnes placées sous-main de justice, à hauteur de **1,29 milliard d'euros**, notamment en matière d'éducation, de réinsertion et de formation professionnelle. Elle représente **22,57 % des crédits du programme**.

Il ressort de l'analyse des données disponibles à la maille du dispositif que :

- des données sexuées font défaut pour 1,33 % des crédits de paiement du programme, qui composent l'entièreté du champ d'application de l'analyse BIE par programme sur cette action. Ces données n'ont pas pu être produites par l'administration pénitentiaire dans les délais impartis pour la mission :
  - cette absence de données sexuées ne permet pas à la mission de conclure à une absence de biais défavorable à l'égalité entre les femmes et les hommes ;
  - il apparait nécessaire de mener des approfondissements statistiques pour mieux qualifier les incidences des dépenses d'intervention en matière d'égalité entre les femmes et les hommes dans le champ du P107.
- 98,7 % des crédits de paiement se situent en dehors du périmètre de l'analyse BIE par programme, dont 32,7 % de dépenses de personnel et 66,0 % de dépenses de fonctionnement.

Tableau 4 : Données relatives aux dispositifs financés par l'action 2 du P107

Dispositifs	Montants prévus dans le PLF2024 (CP)	Connaissances
Dépenses de personnel		
Dépenses de personnel	**369 millions d'euros**	Hors du champ d'analyse par programme budgétaire
Dont rémunérations d'activités	*218,9 millions d'euros*	
Dont cotisations et contributions sociales	*147,6 millions d'euros*	
Dont prestations sociales et allocations diverses	*2,45 millions d'euros*	
Dépenses de fonctionnement		
Dépenses de fonctionnement	**744 millions d'euros**	Hors du champ d'analyse par programme budgétaire
Dont établissements en gestion déléguée	*443,5 millions d'euros*	
Dont établissements en gestion publique	*189,2 millions d'euros*	
Dont santé des détenus	*4,8 millions d'euros*	
Dont prévention de la récidive et réinsertion des PPSMJ	*107,4 millions d'euros*	
Dépenses d'intervention		
Prévention de la récidive et réinsertion des PPSMJ	**15,8 millions d'euros**	Aucune donnée sexuée sur les personnes concernées par ce dispositif n'a été transmise dans les délais impartis pour la mission. Or des données mériteraient d'être produites et analysées dès lors les femmes et les hommes peuvent faire face à des difficultés différenciées de réinsertion, d'accès aux activités d'enseignement et de formation professionnelle, ainsi qu'aux ateliers de travail pénitentiaire, du fait d'un principe de ségrégation stricte entre les personnes détenues féminines et masculines.
Dont lutte contre la pauvreté	*8 millions d'euros*	*Aucune donnée sexuée sur les personnes concernées par ce dispositif de soutien aux personnes sans ressource suffisante n'a été transmise à la mission.*
Dont subventions aux associations et politiques d'insertion en faveur des PPSMJ	*7 millions d'euros*	*Aucune donnée sexuée relative aux personnes détenues bénéficiaires des activités culturelles et sportives mise en place dans le cadre de ce dispositif n'a été fournie à la mission.*

Source : PAP P107 (PLF 2024)

2.1.3. Action 3 : Soutien et formation

Les crédits de l'action de soutien et de formation permettent de financer les moyens de fonctionnement et de formation initiale et continue des personnels. L'ensemble des dépenses de cette action relèvent du titre 2 (dépenses de personnel) et du titre 3 (dépenses de fonctionnement), et sortent dès lors du champ d'application de la présente analyse BIE.

2.2. Identification des mesures concourant à la réduction des inégalités

Les mesures du programme 107 concourant à la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes ont été valorisées à hauteur de 9,97 millions d'euros par la DAP dans le document de politique transversale (DPT) au titre de l'axe « Combattre les violences faites aux femmes, protéger les victimes et prévenir la récidive ». Cette valorisation renvoie à des dispositifs d'accompagnement des problématiques spécifiques auxquelles font face les femmes, concernant notamment :

- **la lutte contre la précarité menstruelle** : avec la distribution gratuite de protections hygiéniques chaque mois pour toute femme détenue dont le financement est assuré par la DAP et la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) à hauteur de 80 000 euros, et la conduite d'une politique de lutte contre la précarité menstruelle en détention, doté d'un montant de 210 000 euros (en crédits de paiement) ;
- **le développement de partenariat associatif** :
  - la DAP finance à hauteur de 18 000 euros l'association Règles élémentaires dans le cadre d'un partenariat qui vise à sensibiliser les femmes détenues à la santé menstruelle, et à lutter contre la précarité menstruelle ;
  - la DAP finance, dans le cadre d'une convention de partenariat, la Fédération nationale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles (FNCIDFF) à hauteur de 10 000 euros, pour mettre en œuvre notamment des actions visant à favoriser l'autonomie des femmes placées sous-main de justice, des actions visant à sensibiliser les PPSMJ à l'égalité entre les femmes et les hommes, des actions de soutien à la parentalité auprès des PPSMJ et de sensibilisation des personnels pénitentiaires aux enjeux liés à l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- **dans le cadre de l'appel à projets « politiques pénitentiaires »** :
  - l'appel à projet « égalité femmes-hommes » vise à informer les femmes détenues de leurs droits et à lutter contre les discriminations fondées sur le genre, il a permis le financement des projets pour 65 664 euros en 2023, et à hauteur de 67 351 euros pour 2024 ;
  - l'appel à projet « maternité en détention » vise à développer l'offre d'activité à destination des enfants vivant avec leur mère en détention et à soutenir les mères dans l'exercice de leur parentalité. Pour 2024, 3 projets ont été financés à hauteur de 10 101,36 euros.

Pour autant, la mission n'a pas eu accès aux détails de valorisation des crédits, dispositif par dispositif, au sein de l'actuel DPT et ne peut donc pas porter d'appréciation sur le montant retenu.

2.3. Identification des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes

L'analyse n'a pas permis d'identifier des biais défavorables aux femmes au sein des dispositifs d'intervention et des investissements du programme, selon deux cas de figure :

- en présence de données relatives aux projections de construction de cellule, l'analyse BIE permet de conclure à une absence de biais directs défavorables aux femmes quant aux dépenses d'investissement portées par l'action 1. En revanche, l'absence d'analyse sexuée de la localisation des nouvelles cellules ne permet pas d'affirmer que le plan 15 000 permettrait de minorer l'éloignement plus fort des femmes détenues de leurs familles, par rapport aux hommes ;
- en l'absence de données, l'analyse BIE ne permet pas de conclure à l'absence de biais défavorable aux femmes, sans pour autant identifier de biais défavorable.

Dès lors, il apparait nécessaire de mener des approfondissements statistiques pour mieux qualifier l'incidence des dispositifs sur la situation des femmes détenues et sur l'égalité entre les femmes et les hommes, en particulier concernant les mesures identifiées dans le Tableau 5.

Tableau 5 : Résumé des actions à entreprendre pour qualifier l'incidence des mesures en matière d'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre de l'analyse du programme 107

Mesure	Type de dépenses	Montants (CP)	Actions à mener
Action 1 - Opérations menées par les services déconcentrés	Investissement	131,5 millions d'euros	Approfondissement statistique à conduire, notamment relativement à la vétusté des bâtiments pénitentiaires de femmes et des quartiers dédiés aux femmes, ainsi que relativement à la localisation des cellules femmes du plan 15 000 (**priorité 2**).
Action 2 - Prévention de la récidive et réinsertion des PPSMJ	Intervention	15,8 millions d'euros	Approfondissement statistique à conduire, notamment relativement à la réinsertion, à l'accès aux activités d'enseignement et de formation professionnelle, ainsi qu'aux ateliers de travail pénitentiaire (**priorité 1**).

Source : Mission.

2.4. Mise en œuvre des démarches transverses de la BIE

2.4.1. Prise en compte de l'égalité dans les attributions de marché et de subvention

Aucune démarche d'égaconditionnalité ou de conditionnement de marchés publics aux critères d'égalité entre les femmes et les hommes n'a été mise en avant par la direction de l'administration pénitentiaire, responsable du programme.

2.4.2. Impact des dépenses fiscales

Aucune dépense fiscale ne relève du programme 107.

2.4.3. Mise en œuvre de la BIE par les opérateurs rattachés au programme

Les subventions pour charges de service public de l'école nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) sont financées par le programme 107, afin de couvrir ses dépenses de personnel et de fonctionnement. Au vu de la nature de son activité, la participation de l'ENAP à l'expérimentation d'une démarche déconcentrée de BIE n'est pas pertinente.

3. Temps 3 : enrichissement du pilotage et de la démarche de performance sexués du programme

3.1. Démarche de performance

Aucun des 15 indicateurs du programme 107 n'est ventilé par sexe (*cf.* tableau 6).

Tableau 6 : Déclinaison sexuée de la démarche de performance du programme 107

Numéro d'indicateur	Indicateur existant	Déclinaison sexuée
1.1	Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'une mesure sous écrou de détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE), placement extérieur (PE) ou semi-liberté (SL)	Non
1.2	Evolution du travail d'intérêt général (TIG)	Non
1.3	Mesure de l'activité des services pénitentiaires d'insertion ou de probation	Non
1.4	Pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation générale	Non
1.5	Pourcentage de personnes détenues bénéficiant d'une activité rémunérée à l'intérieur des établissements pénitentiaires	Non
1.6	Part des prévenus en attente de jugement sur l'ensemble de la population pénale	Non
1.7	Impact sur la population carcérale du développement des peines courtes alternatives à l'incarcération	Non
2.1	Taux d'occupation des établissements pénitentiaires	Non
2.2	Taux de personnes détenues bénéficiant d'une cellule individuelle	Non
2.3	Taux d'établissements pénitentiaires labellisés dans le processus de « prise en charge et accompagnement des personnes détenues »	Non
2.4	Taux d'occupation des structures dédiées au maintien des liens familiaux	Non
2.5	Taux de recours à la visioconférence dans le cadre des extractions judiciaires	Non
3.1	Nombre d'évasions pour 10 000 détenus (sous garde pénitentiaire directe/hors de l'établissement)	Non
3.2	Nombre d'actes de violence pour 1000 personnes détenues	Non
3.3	Taux de détenus radicalisés ayant suivi un programme de prévention de la radicalisation violente	Non

Source : PAP P107 (PLF 2024).

Au regard des enjeux identifiés, les indicateurs suivants mériteraient en priorité d'être ventilés par sexe au sein du projet et rapport annuel de performance (PAP, RAP) :

- le pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation générale ;
- le pourcentage de personnes détenues bénéficiant d'une activité rémunérée à l'intérieur des établissements pénitentiaires ;
- le nombre d'actes de violence pour 1 000 personnes détenues.

3.2. Indicateurs complémentaires

La DAP dispose de nombreux indicateurs sexués relatifs aux établissements pénitentiaires et aux personnes écrouées en France, qui sont mis à jour et rendu publics chaque mois. Dans le cadre de la démarche de performance, aucun indicateur complémentaire n'est proposé.

Programme 109 « aide à l'accès au logement »

Il est à noter que les analyses ont été réalisées dans les délais impartis pour la mission, avec l'appui de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) et de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Des données complémentaires seront susceptibles d'être produites avec des délais supplémentaires.

Résumé de l'analyse BIE du programme 109 « aide à l'accès au logement »

L'analyse de l'impact du programme 109 sur l'égalité entre les femmes et les hommes met en exergue les points suivants :

- la familialisation des prestations d'aide personnalisée au logement (APL) ne permet pas à la mission de conduire une analyse aussi fine que souhaitée quant au sexe des bénéficiaires, que seule une étude par micro-simulation permettrait ;
- toutefois, une approche sexuée peut être conduite, avec certaines limites, par l'étude des données relatives aux personnes seules et familles monoparentales, pour lesquelles il est possible de connaître la ventilation sexuée des montants de prestations et nombre de bénéficiaires ;
- cette ventilation apparaît cohérente avec la situation des femmes à la tête de familles monoparentales, qui sont plus touchées par la pauvreté.

Source : Mission.

***

1. Présentation des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes dans le champ du programme

Les inégalités socio-économiques entre les femmes et les hommes se prolongent dans le domaine du logement : en effet, les revenus inférieurs des femmes[1], leur sur-représentation dans la pauvreté[2], leur responsabilité à la tête de huit familles monoparentales sur dix, ainsi que leur prévalence parmi les victimes des violences sexistes et sexuelles, qui peuvent provoquer des situations de départ du logement familial, sont à l'origine de difficultés accrues d'accès au logement. Celles-ci sont de plusieurs natures : financières, discriminations[3], nécessité de surface plus grande en raison de la charge des enfants en cas de séparation.

Le 28ème rapport de la fondation Abbé Pierre sur le mal-logement[4] souligne par ailleurs la féminisation des populations en situation de logement indigne ou insalubre, notamment parmi les familles monoparentales avec enfants. La fondation identifie trois moments à risque avant de tomber dans le mal-logement : la décohabitation[5], la rupture conjugale, le veuvage. Cette vulnérabilité traduit la dépendance financière et matérielle de certaines femmes à l'égard de leur conjoint.

[1] Les salaires perçus par les femmes sont inférieurs en moyenne de 23 % à ceux des hommes, tandis que leur patrimoine est inférieur de 16 % en moyenne à celui des hommes.

[2] Une femme sur trois à la tête d'une famille monoparentale vit sous le seuil de pauvreté.

[3] Par exemple envers les mères célibataires avec enfants. Une enquête menée par la fondation Abbé Pierre concluait qu'un père seul avec enfant recevait 47 % de réponses positives lorsqu'il postulait à un logement en location, tandis qu'une mère seule avec enfants en recevait 44 %.

[4] Publié le 1er février 2023.

[5] La décohabitation désigne le moment où un jeune adulte quitte le foyer de ses parents. Les jeunes femmes quittent le foyer parental à 21 ans, en moyenne un an plus tôt que les jeunes hommes (22 ans).

2. Résultats de l'analyse sexuée des dépenses du programme

2.1. Présentation du programme

Le programme 109 « aide à l'accès au logement » représente 13,9 Md€ de crédits de paiement (et autant d'autorisations d'engagement) ventilés comme suit (*cf.* tableau 1). Le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature est le responsable de ce programme.

Tableau 1 : Crédits de paiement 2024 du programme 109

Libellé action	Crédits de paiement en millions d'euros
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	9,4
Aides personnelles	13 892
Total	**13 901**

Source : PLF 2024.

Il s'agit du deuxième programme en montant de crédits de transferts aux ménages. En effet, le programme 109 représente 7 % des transferts aux ménages du PLF 2024.

L'action relative aux aides personnelles (109-01) représente 16,6 Md€ et se ventile comme suit (*cf.* tableau 2).

Tableau 2 : Ventilation des crédits de paiement de l'action 109-01

Dispositif	Crédits de paiement en millions d'euros
Aide personnalisée au logement (APL)	7 626
Allocation de logement sociale (ALS)[6]	5 454
Allocation de logement familiale (ALF)[7]	3 555
Total	**16 635**

Source : CNAF.

L'écart entre les 16,6 Md€ de prestations relatives à l'aide au logement et le montant de 13,9 Md€ inscrit au programme s'explique par le fait que les crédits budgétaires de l'État[8] financent 82 % du montant total de ces prestations, le reste relevant des cotisations sociales patronales.

Les aides au logement, dont l'objectif est de réduire le reste à charge des ménages en matière de logement, bénéficient à 5,8 millions de ménages. Leur montant moyen[9] s'élève à 205 € par mois et par foyer pour l'APL[10], 188 € pour l'ALS et 313 € pour l'ALF. Leur versement est assuré par les caisses d'allocations familiales (CAF) pour les personnes relevant du régime général de sécurité sociale et par les caisses de mutualité agricole pour le régime agricole.

[6] Attribuée sous condition de ressources à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour être bénéficiaire de l'ALF ou de l'APL.

[7] L'ALF est attribuée aux personnes isolées et aux couples ayant des personnes à charge, ainsi qu'aux couples sans personnes à charge mariés depuis moins de cinq ans.

[8] Par le biais du fonds national d'aide au logement (FNAL).

[9] Au 30 juin 2022.

[10] En locatif, l'APL accession est mise en extinction.

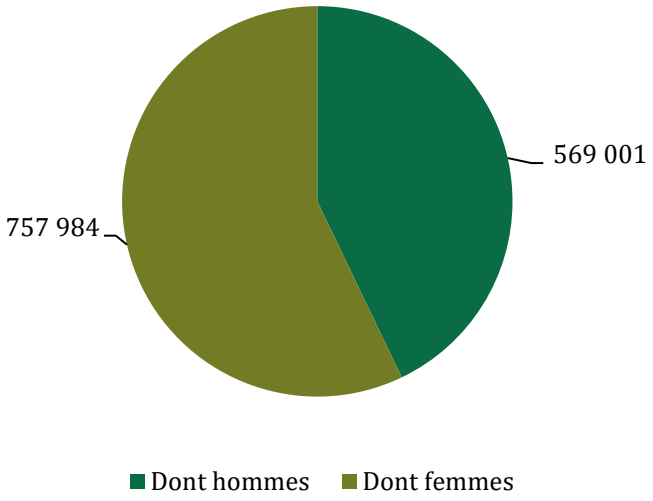
2.2. Disponibilité des données

La familialisation des prestations d'aide personnalisée au logement fait obstacle à une analyse sexo-spécifique approfondie de cette dépense, sans application d'hypothèses de répartition des ressources entre conjoints d'un même foyer (*cf.* travaux de l'Institut des politiques publiques de 2016[11]).

L'examen des données relatives aux personnes seules ainsi qu'aux familles monoparentales, permet de disposer de certaines informations genrées :

- parmi les personnes seules sans enfant (*cf.* graphique 1) :
  - bénéficiant de l'APL, 57 % sont des femmes ;
  - bénéficiant de l'ALS, 53 % sont des femmes ;
  - bénéficiant de l'ALF, 83 % sont des femmes ;
  - en moyenne sur ces trois prestations, et compte tenu du nombre plus important de bénéficiaires de l'APL, 55 % des bénéficiaires sont des femmes ;
- parmi les familles monoparentales[12] :
  - bénéficiant de l'APL, 94 % sont des femmes (*cf.* graphique 2) ;
  - bénéficiant de l'ALS[13], 87 % sont des femmes ;
  - bénéficiant de l'ALF, 93 % sont des femmes.

Graphique 1 : Bénéficiaires de l'APL parmi les personnes seules sans enfant



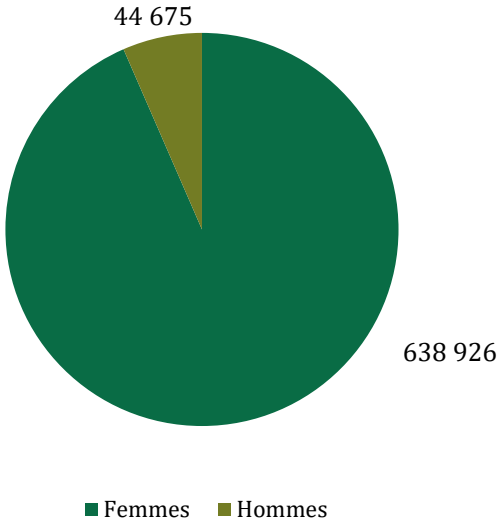
Source : CNAF, données au 1er juin 2023.

[11] S Cottet, M. Monnet et L. Romanello (2016), « Analyser les mesures socio-fiscales sous l'angle des inégalités entre les femmes et les hommes », Rapport de l'institut des politiques publiques n°14 de mars 2016.

[12] Qu'elle ait un enfant, deux enfants ou trois enfants et plus à charge.

[13] Cette prestation ne concerne cependant qu'un nombre très limité de bénéficiaires dans la catégorie des familles monoparentales (19).

Graphique 2 : Bénéficiaires de l'APL parmi les familles monoparentales



Source : CNAF, données au 1er juin 2023.

Pour les familles monoparentales, la part de femmes bénéficiaires est supérieure à 90 % et augmente avec le nombre d'enfants. Cette représentation apparaît cohérente avec leur niveau de vulnérabilité économique :

- les femmes sont plus de 8 fois sur 10 à la tête des familles monoparentales ;
- lorsqu'elles le sont, elles font face à des conditions monétaires plus difficiles par rapport aux pères à la tête d'une famille monoparentale : en France métropolitaine, 36 % des mères à la tête de famille monoparentales sont en situation de pauvreté contre 22 % pour les pères, soit un écart de 14 points[14].

L'examen de la répartition sexuée des montants permet de compléter cette analyse sexuée. Les femmes seules sans enfant bénéficient de 54 % du montant consacré aux APL des personnes seules sans enfant, alors qu'elles constituent 57 % des bénéficiaires.

Pour les familles monoparentales, les montants perçus par les femmes et les hommes sont cohérents avec la répartition des effectifs de bénéficiaires entre les deux sexes : ainsi pour les familles monoparentales avec un enfant, les 92 % de bénéficiaires femmes perçoivent 92 % du montant consacré aux familles parentales avec un enfant.

Par voie de conséquence, le versement des aides personnalisées au logement permet de réduire le taux d'effort net[15] médian en locatif ou en accession, selon le sexe (*cf.* tableau 3). En moyenne pour les personnes seules sans enfant, le taux d'effort net médian des femmes s'élève à 27 %, tandis que celui des hommes est inférieur à 25 %. Pour les familles monoparentales, le taux d'effort est *a contrario* inférieur pour les femmes à partir de deux enfants. Par exemple, pour les familles monoparentales avec trois enfants ou plus, le taux d'effort net médian des femmes est de 11 % tandis que celui des hommes s'élève à 14 %.

[14] Source : Insee, « Femmes et hommes, l'égalité en question », édition 2022.

[15] Le taux d'effort désigne le rapport entre le reste à charge net et les ressources totales du ménage.

Tableau 3 : Taux d'effort net médian des ménages

Configuration familiale	Taux d'effort (%)
Personnes seules sans enfant	26
Dont Hommes	*25*
Dont Femmes	*27*
Familles monoparentales avec 1 enfant	18
Dont Hommes	*18*
Dont Femmes	*18*
Familles monoparentales avec 2 enfants	17
Dont Hommes	*19*
Dont Femmes	*17*
Familles monoparentales avec 3 enfants ou plus	11
Dont Hommes	*14*
Dont Femmes	*11*

Source : CNAF, données au 1er juin 2023.

Le versement des prestations dans le champ du programme réduit le taux d'effort : leur caractère redistributif atténue les inégalités de revenu entre les femmes et les hommes. En effet, le barème dégressif des aides personnelles au logement conduit à une réduction du montant de l'aide lorsque le revenu croît. Les personnes ayant un revenu inférieur au SMIC sont sur-représentées parmi les bénéficiaires (88 %). Les personnes ayant un revenu inférieur à deux fois le SMIC représentent 99 % des bénéficiaires.

Pour les familles monoparentales, cette réduction est croissante avec le nombre d'enfants. Ainsi, la CNAF estimait en décembre 2022 que pour les familles monoparentales avec trois enfants et plus, le versement des prestations sous revue réduisait le taux d'effort de 60 %[16].

2.3. Mise en œuvre des démarches transverses de la BIE

2.3.1. Prise en compte de l'égalité dans les attributions de marché et de subvention

Sans objet en l'état des données portées à la connaissance de la mission.

2.3.2. Impact des dépenses fiscales et sociales

L'APL, l'ALF et l'ALS sont exonérés d'impôt sur le revenu. Le PLF 2024 estime cette dépense fiscale à 76 M€. Compte tenu du plus faible niveau de revenus des femmes, cette dépense fiscale bénéficie en proportion davantage aux hommes, dès lors que ces derniers sont davantage imposables.

2.4. Mise en œuvre de la BIE par les opérateurs rattachés au programme

Sans objet en l'état des données portées à la connaissance de la mission.

[16] *Les aides personnelles au logement, chiffres clefs 2022*, Ministère chargé du logement.

3. Temps 3 : enrichissement du pilotage et de la démarche de performance sexués du programme

3.1. Démarche de performance

Si des données sexo-spécifiques existent pour les personnes seules et les familles monoparentales, pour les couples, la familialisation des prestations logement fait obstacle, à la date de la mission à une analyse sexo-spécifique.

Par ailleurs, le projet annuel de performance (PAP) ne mobilise aucun indicateur sexo-spécifique (*cf.* tableau 4).

Tableau 4 : Déclinaison sexuée de la démarche de performance du programme 109

Numéro d'indicateur	Libellé de l'indicateur	Déclinaison sexuée
1.1	Taux d'effort net médian des ménages en locatif ordinaire ou en accession selon la configuration familiale et le type de parc	Non

Source : projet annuel de performance du programme 109.

Pourtant, la donnée existe et a été produite par la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) à la demande de la mission pour les personnes seules et familles monoparentales.

Ainsi, la mission recommande la ventilation du taux d'effort par sexe pour ces deux catégories de bénéficiaires.

3.2. Indicateurs complémentaires

Aucun indicateur complémentaire n'est proposé.

Programme 174 « énergie, climat et après-mines »

Il est à noter que les analyses ont été réalisées dans les délais impartis pour la mission, avec l'appui de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), du commissariat général au développement durable (CGDD) et de l'Agence de service et de paiement (ASP). Des données complémentaires sont susceptibles d'être produites avec des délais supplémentaires.

Résumé de l'analyse

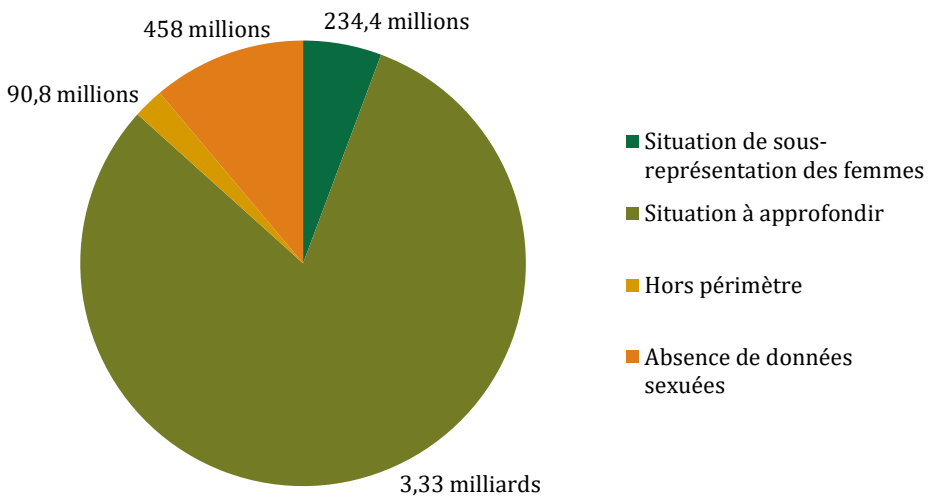
L'analyse de l'impact du programme 174 sur l'égalité entre les femmes et les hommes met en exergue les enjeux et priorités suivants :

- la faiblesse de la disponibilité et de l'utilisation des données sexuées dans le champ des dispositifs d'accompagnement à la transition énergétique et des aides à l'acquisition de véhicules propres ; l'absence totale de données sur la politique d'accompagnement des secteurs énergétiques et miniers ;
- le besoin de disposer de statistiques publiques sexuées sur les bénéficiaires de l'aide « MaPrimeRénov' » (1,3 Md€), laquelle n'a jamais été étudiée sous le prisme de son incidence sur l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- le besoin d'approfondir la connaissance de l'impact sexué du chèque énergie particuliers (1,0 Md€) et des aides à l'acquisition de véhicules propres, à partir des premières données produites spécifiquement pour la mission par l'agence de service et de paiement (ASP).

Source : Mission.

Il ressort de la méthodologie BIE proposée par la mission la répartition suivante des crédits de paiements inscrit en PLF 2024 pour le programme 174 :

Graphique 1 : Répartition des crédits de paiement (en euros) au terme de l'analyse de leur impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes



Source : Mission, à partir de la méthodologie BIE proposée en annexe VII et des montants issus du document de répartition prévisionnelle des crédits de paiement.

*****

Le programme 174 prévoit des crédits de paiement à hauteur de 4,9 milliards d'euros (Mds€) pour 2024 répartis en six actions et 4 sous-actions (*cf.* tableau 1). La responsabilité de ce programme relève de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

Tableau 1 : Présentation des dépenses à la maille budgétaire disponible la plus fine (action ou sous-actions)

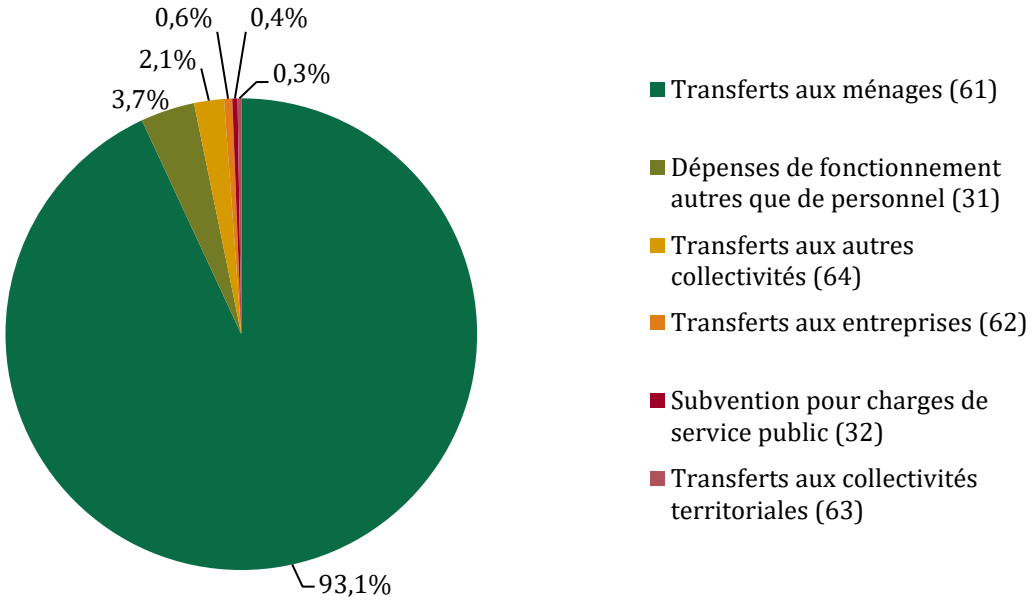
Code de l'action ou de la sous-action	Libellé de l'action ou de la sous-action	Crédits de paiement au PLF 2024 en € (ou prévision 2024 si dépense fiscale)
174-01	Politique de l'énergie	192 674 229
174-02	Accompagnement de la transition énergétique	2 860 230 932
Dont 174-02-01	*Dont prime transition énergétique*	*2 064 736 667*
Dont 174-02-02	*Dont chèque énergie*	*795 494 265*
174-03	Aides à l'acquisition de véhicules propres	1 499 999 999
Dont 174-03-01	*Dont aides à l'acquisition de véhicules propres*	*1 295 273 615*
Dont 174-03-02	*Dont aides au retrait de véhicules polluants*	*204 726 384*
174-04	Gestion économique et sociale de l'après-mines	270 189 000
174-05	Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air	63 710 000
174-06	Soutien	1 350 765
Total		**4 888 154 925**

Source : PLF 2024.

Note de lecture : Les code à 5 chiffres désignent des actions, tandis que les codes à 7 chiffres désignent des sous-actions.

En prévisionnel pour 2024, le programme concentre 93,1 % de crédits de transferts aux ménages (soit un total de 4,5 milliards d'euros, *cf.* graphique 2).

Graphique 2 : Présentation des dépenses par catégorie



Source : PLF 2024.

En montant, les principaux transferts aux ménages financés par ce programme sont :

- la prime transition énergétique « MaPrimeRénov' » (1,3 Md€ - sous-action 174-02-01) ;
- le chèque énergie particuliers (1,0 Md€ - sous-action 174-02-02) ;
- le bonus écologique (739,0 M€ - sous-action 174-03-01) ;
- l'aide au retrait des véhicules polluants (222,1 M€ - sous-action 174-03-02).

Au regard des critères de priorisation de la démarche de BIE, ces quatre transferts aux ménages sont analysés en priorité sous l'angle de leur impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

1. Temps 1 : présentation des enjeux connus d'égalité entre les femmes et les hommes dans le champ du programme

L'impact sexué de la transition environnementale est un enjeu mal cerné par la littérature économique et administrative. Au sein de ce paysage de connaissance partielle, à partir des publications existantes, deux constats d'inégalités peuvent être mis en avant.

1. Les femmes sont susceptibles d'être plus touchées par la précarité énergétique, en particulier lorsqu'elles sont à la tête de familles monoparentales.

Il n'existe pas à date d'études statistiques portant sur la précarité énergétique des femmes. En revanche, plusieurs indices montrent que la précarité énergétique touche en moyenne davantage les femmes seules avec des enfants :

- de manière générale, de nombreux facteurs de précarité se trouvent ciblés sur les familles monoparentales, en particulier lorsque des femmes sont à leur tête. Or, dans plus de huit cas sur dix (84 %), les parents de famille monoparentale sont des femmes[1]. En particulier, 35,6 % des mères de famille monoparentale (25,9 % des actives et 68,3 % des inactives) vivent sous le seuil de pauvreté en 2019 (contre 21,7 % des pères de famille monoparentale) ;
- d'après le dernier rapport annuel sur le mal-logement en France de la Fondation Abbé Pierre, alors que la population générale subit de mauvaises conditions de logement à hauteur de 20 %, ce taux est bien plus élevé pour les femmes avec un enfant (40 %), deux enfants (45 %) et trois enfants ou plus (59 %).

2. Les femmes sont sous-représentées parmi les usagers de véhicules électriques, y compris à tranche d'âge, revenu disponible, lieu de vie et taux d'équipement identiques.

D'après une étude du commissariat général au développement durable (CGDD)[2], en 2022, les couples avec enfants sont les plus susceptibles de se tourner vers l'achat d'un véhicule électrique. Pour les personnes seules, la proportion de femmes qui choisissent l'électrique est moins élevée que pour les hommes (- 6,8 points). Cet écart n'est pas attribuable aux différences de revenus entre homme et femme : il subsiste en effet lorsqu'on raisonne à tranche d'âge, revenu disponible, lieu de vie et taux d'équipement identiques. A caractéristiques identiques, l'écart est de 7,1 points entre les femmes vivant seules et les hommes vivant seuls. Les données d'enquêtes sur la mobilité n'ont pas permis, à date, d'identifier les causes de cet écart.

2. Temps 2 : résultats de l'analyse sexuée des dépenses

2.1. Etat des lieux de la connaissance des bénéficiaires et de l'impact sexué des dispositifs financés par le programme

L'administration dispose de très peu de données sexuées sur les dispositifs financés par le programme 174, y compris la principale ligne de dépenses à savoir « MaPrimeRenov' ». Lorsqu'elles existent (par exemple pour les différentes aides à l'acquisition de véhicules propres), les données sexuées n'ont jamais été exploitées dans le cadre d'études statistiques ou évaluatives.

Il est à noter que les montants des crédits présentés dans les tableaux *infra* sont issus du document de répartition prévisionnel de la DGEC. Les montants tiennent compte des annulations de crédits, et peuvent donc différer des montants indiqués en annexe du PLF 2024.

---

[1] Insee, France portrait social, édition 2022.

[2] Source : « Acquérir une voiture électrique : pas seulement une question de revenus », février 2024.

2.1.1. Action 1 : politique de l'énergie

Aucune donnée sexuée n'est disponible ou exploitable concernant les dispositifs financés par l'action n°1 (*cf.* tableau 2).

Tableau 2 : Données disponibles concernant les dispositifs financés par l'action 1

Dispositif	Montants des crédits programmés (DPU)	Connaissance
Paquet social indemnisation industries électrique et gazière (IEG)	4 390 000 €	Données anonymisées, mais constat global d'une sous-représentation des femmes dans les métiers concernés par le plan de sauvegarde de l'emploi
Paquet social indemnisation dockers	3 700 000 €	Données anonymisées, mais constat global d'une sous-représentation des femmes dans les métiers concernés par le plan de sauvegarde de l'emploi
Revitalisation du territoire fonds d'amorçage	4 260 000 €	Données anonymisées, mais constat global d'une sous-représentation des femmes dans les métiers concernés
Total sous-représentation de femmes	***12 350 000 €***	
Etudes énergie ENR	82 900 000 €	Pas de données sexuées disponibles. Les critères de sélection des cabinets d'études ne prennent pas en compte de critère lié à la mixité des équipes
Infrastructures GPL Corse	42 500 000 €	Pas de données sexuées disponibles
Programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) métropole continentale et les zones dites non interconnectées (ZNI)	7 600 641 €	Pas de données sexuées disponibles
Médiateur de l'énergie	5 500 000 €	Pas de données sexuées disponibles. Aucune information sexuée n'est collectée lors des sollicitations du médiateur
Études énergie	3 401 359 €	Pas de données sexuées disponibles. Les critères de sélection des cabinets d'études ne prennent pas en compte de critère lié à la mixité des équipes
Coopération internationale	2 567 729 €	Pas de données sexuées disponibles
Concessions hydroélectriques	1 500 000 €	Pas de données sexuées disponibles. Les marchés en question n'ont pas de critère de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes
Total absence de données sexuées	***145 969 729 €***	
Frais de support contentieux (liés à la contribution au service public de l'énergie avant le 1/1/2016)	3 600 000 €	Hors périmètre (fonctionnement)
Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	3 200 000 €	Hors périmètre (subvention pour charges de service public)
Conseil supérieur de l'énergie	217 000 €	Hors périmètre (fonctionnement)
CLIS de Bure	157 500 €	Hors périmètre (fonctionnement)
Energie DREAL-sécurisation barrages	120 000 €	Hors périmètre (faible montant)
Frais de débats publics Energie	180 000 €	Hors périmètre (faible montant)
Concertation PNGMDR	80 000 €	Hors périmètre (faible montant)
Total hors périmètre	***7 554 500 €***	

Source : DGEC, mission.

2.1.2. Action 2 : Accompagnement de la transition énergétique

Aucune donnée sexuée n'est aujourd'hui immédiatement disponible concernant les deux principaux dispositifs financés par l'action n°2 soit MaPrimeRénov' (MPR) et le chèque énergie particulier. Ces deux dispositifs sont attribués au niveau du ménage et non au niveau individuel.

S'agissant de MaPrimeRénov' (MPR), l'exploitation des bases de données existantes pourrait permettre d'isoler la part des femmes seules ou avec enfants parmi les bénéficiaires (*cf*. tableau 3). S'agissant du chèque énergie, l'exploitation des données de l'agence de service et de paiement (ASP) permet d'identifier le sexe des personnes composant les foyers fiscaux auxquels est versé le chèque énergie (sexe de l'assujetti fiscal et personne composant le foyer mais non assujettie fiscalement, comme un enfant). En revanche, les données en possession de l'ASP comprennent des informations sur quatre membres maximum par foyer, ce qui ne permet pas d'avoir une vision précise de la répartition sexuée des membres de foyer ayant reçu un chèque énergie. En revanche, les données permettent d'identifier avec précision la part des familles monoparentales parmi les bénéficiaires. Celle-ci est de 26,5 % en 2024.

Au regard des données disponibles, il paraîtrait intéressant de donner un éventuel éclairage sur le phénomène de non-recours au chèque énergie au global, et pour les familles monoparentales plus spécifiquement.

Dans les deux cas, les données sexuées susceptibles d'être produites sont limitées par la logique familialisée de l'aide invisibilisant en partie le sexe des bénéficiaires pour les personnes vivant en couple.

Tableau 3 : Données disponibles concernant les dispositifs financés par l'action 2

Dispositif	Montants des crédits programmés (DPU)	Données disponibles
MaPrimeRénov' (MPR)	1 291 012 917 €	L'étude statistique « les rénovations énergétiques aidées par MaPrimeRénov' entre 2020 et 2022 » publiée en octobre 2023 ne présente aucun résultat décliné par sexe[3]. Or les bases de données existantes à disposition du service de la donnée et des études statistiques (SDES) comprennent notamment les variables suivantes : l'identifiant fiscal du bénéficiaire (propriétaire), son état civil, les caractéristiques de son foyer fiscal. Des retraitements pourraient donc permettre d'identifier la part des femmes seules ou des familles monoparentales parmi les bénéficiaires.
Chèque énergie particuliers (aide attribuée au ménage[4])	738 494 265 €	Le SDES ne dispose pas de données individuelles sur le chèque énergie. L'ASP dispose de données sexuées sur les membres des foyers fiscaux bénéficiaires (à hauteur de quatre membres par foyer au maximum). Sous réserve d'une prestation externe, l'ASP pourrait disposer de données supplémentaires sur le non-recours au chèque énergie par sexe du bénéficiaire ou par configuration familiale.
Total analyses complémentaires nécessaires	***2 029 507 182 €***	
Chèque énergie résidences sociales	11 000 000 €	Il n'existe pas de données sexuées, l'aide étant versée aux gestionnaires de résidences sociales et foyers.
Total absence de données sexuées	***11 000 000 €***	
Frais de gestion chèque énergie	45 150 000 €	Hors périmètre (fonctionnement)
Fonds de garantie pour la rénovation énergétique	1 000 000 €	Hors périmètre (fonds de garantie)
Aide bois	2 000 000 €	Hors périmètre (faible montant)
Total hors périmètre	***48 150 000 €***	

Source : DGEC, mission.

[3] Les données suivantes y sont présentées : les économies d'énergie 2020-2022 générées par les travaux aidés par MaPrimeRénov' par décile de niveau de vie des ménages occupants ; la répartition des dossiers soldés en 2022 par décile de niveau de vie selon le type de rénovation (toutes rénovations, multigestes) ; le montant moyen des travaux, des aides MaPrimeRénov' et des CEE déclarés en 2022 par décile de niveau de vie des ménages propriétaires occupants.

[4] Le chèque énergie est octroyé au niveau des ménages : l'administration fiscale établit chaque année la liste des bénéficiaires en fonction du revenu fiscal de référence (RFR) du ménage et de la composition du foyer déterminée en unité de consommation (UC).

2.1.3. Action 3 : aide à l'acquisition de véhicules propres

A la demande de la mission, des données sexuées sur les bénéficiaires des aides à l'acquisition de véhicules propres peuvent être produites par l'agence de service et de paiement (ASP). Ces données ont été produites en extrayant les informations contenues dans la rubrique « civilité » des dossiers payés par l'ASP pour chaque dispositif. Il est à noter que la fiabilité des données de civilité contenue dans les demandes d'aide n'est pas clairement établie. Elles concernent trois des aides à l'acquisition de véhicules propres financées par l'action n°3, que sont le bonus écologique[5], la prime à la conversion[6] et le leasing électrique[7] (*cf.* tableau 4). Ces données n'avaient jamais été produites jusqu'alors, et n'étaient connues ni de la DGEC ni du CGDD. Il en ressort que :

- pour le bonus écologique, lorsque la civilité est renseignée (pour 68 % des dossiers en 2023), 35 % des dossiers payés concernent des femmes ;
- pour la prime à la conversion, lorsque la civilité est renseignée (pour 98 % des dossiers en 2023), 39 % des dossiers payés concernent des femmes ;
- pour le *leasing électrique*, 44 % des dossiers payés concernent des femmes.

Aussi, dans les trois cas, ces aides bénéficient à une minorité de femmes. Afin de conclure à une sous-représentation des femmes, il s'agit de comparer ces données avec la part des femmes titulaires ou co-titulaires d'une voiture.

[5] Le bonus écologique est une aide à l'achat, qui favorise les véhicules neufs avec une empreinte carbone peu élevée. Cette aide est conditionnée à de nombreux critères, dont le score écologique du véhicule et les revenus fiscaux des demandeurs.

[6] En complément du bonus écologique, la mise en destruction de certains véhicules anciens ouvre droit au versement d'une prime à la conversion pour l'achat d'un véhicule peu polluant.

[7] Le leasing permet de bénéficier d'un véhicule sans devoir en faire l'acquisition, en payant des loyers mensuels. Au terme du contrat, le bénéficiaire doit restituer le véhicule ou décider de l'acheter à sa valeur résiduelle.

Tableau 4 : Données disponibles concernant les dispositifs financés par l'action 3

Dispositif	Montants des crédits programmés (DPU)	Données disponibles
Bonus écologique	956 575 000 €	L'ASP dispose relative à la civilité indiquée sur les dossiers de bonus écologique payés. Ces données sont partielles dès lors que la civilité est renseignée pour 68 % des dossiers payés en 2023. Lorsque la civilité est renseignée, 35 % des dossiers payés concernent des femmes.
Leasing véhicules électriques	107 699 999 €	L'ASP dispose relative à la civilité indiquée sur les dossiers de leasing électrique payés. 44 % des dossiers payés concernent des femmes.
Aide au retrait des véhicules polluants	227 220 000 €	L'ASP dispose de données relatives à la civilité indiquée sur les dossiers de primes à la conversion payés. Ces données sont quasi-complètes dès lors que la civilité est renseignée pour 98 % des dossiers payés en 2023. Lorsque la civilité est renseignée, 39 % des dossiers payés concernent des femmes.
Total analyses complémentaires nécessaires	***1 291 494 999 €***	
Bornes	73 155 000 €	Pas de données disponibles à la DGEC.
Appel à projets poids lourds	153 850 000 €	Pas de données sexuées disponibles, l'aide étant versée aux gestionnaires de résidences sociales et foyers.
Total absence de données sexuées	***227 005 000 €***	
Frais de gestion Bonus/PAC	10 000 000 €	Hors périmètre (fonctionnement)
Total hors périmètre	***10 000 000 €***	

Source : DGEC, mission.

2.1.4. Action 4 : gestion économique et sociale de l'après-mines

Aucune donnée sexuée n'est disponible ou exploitable concernant les dispositifs financés par l'action n °4 (*cf.* tableau 5).

Tableau 5 : Données disponibles concernant les dispositifs financés par l'action 4

Dispositif	Montants des crédits programmés (DPU)	Données disponibles
ANGDM Interventions	222 068 000 €	Données anonymisées, femmes sous représentées dans la population d'anciens mineurs
Total sous-représentation de femmes	***222 068 000 €***	
Mines de potasse d'Alsace (MDPA)	24 873 750 €	Pas de données sexuées disponibles à la DGEC
Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG)	4 200 000 €	Pas de données sexuées disponibles à la DGEC
Total absence de données sexuées	***29 073 750 €***	
Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM)	12 861 000 €	Hors périmètre (subvention pour charges de service public)
Participation de l'Etat à la dépollution du site de Carling	1 000 000 €	Hors périmètre (faible montant)
Contentieux Charbonnages de France	2 000 000 €	Hors périmètre (frais de contentieux)
Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM)	60 000 €	Hors périmètre (faible montant)
Total hors périmètre	***15 921 000 €***	

Source : DGEC, mission.

2.1.5. Action 5 : lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air

Aucune donnée sexuée n'est directement exploitable concernant les dispositifs financés par l'action n°5 (*cf.* tableau 6). Des études plus transverses ont été conduites quant aux effets différenciés de la pollution sur les femmes et les hommes. Il en ressort notamment que l'impact sexué de la pollution de l'air dépend de la nature du polluant et de l'effet sur la santé recherché. Certaines études montrent que la pollution de l'air a des conséquences sur certaines maladies féminines[8] ou sur les naissances prématurées ou insuffisances pondérales. Ce champ d'études pourrait être approfondi afin de mieux comprendre et documenter ces effets.

[8] Par exemple, sur le cancer du sein - l'INSERM, le CNRS, et l'Université Grenoble Alpes, ont estimé en 2021 que 1700 cas de cancers du sein seraient attribuables chaque année en France à la pollution de l'air.

Tableau 6 : Données disponibles concernant les dispositifs financés par l'action 5

Dispositif	Montants des crédits programmés (DPU)	Données disponibles
Réduction de la pollution atmosphérique	3 494 485 €	L'impact sexué de la pollution de l'air dépend de la nature du polluant et de l'effet sur la santé recherché. Certaines études montrent que la pollution de l'air a des conséquences sur certaines maladies féminines ou sur les naissances prématurées ou insuffisances pondérables.
Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (LCSQA)	6 171 508 €	L'examen de la composition des équipes du laboratoire montre une part plus importante de femmes que d'hommes : ▪ parité à la direction du LCSQA : 50 %/50 % ; ▪ dans les chefs de projets du programme : 55 % de femmes / 45 % d'hommes.
Total analyses complémentaires nécessaires	***9 665 993 €***	
Soutien aux associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA)	31 500 000 €	Pas de données sexuées disponibles à la DGEC
Contrôles CEE	7 940 000 €	Pas de données sexuées disponibles. Le marché de contrôles passé par le Pôle national des certificats d'économies d'énergie ne comprend pas de critère d'égalité
Plan de protection de l'atmosphère (PPA)	2 200 000 €	Pas de données sexuées disponibles à la DGEC
Lutte contre l'effet de serre (études)	1 884 007 €	Pas de données sexuées disponibles
Frais de débat public	1 500 000 €	Pas de données sexuées sur les participants au débat public sur la PPE et la SNBC
Total absence de données sexuées	***45 024 007 €***	
Centre interprofessionnel d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA)	1 540 000 €	Hors périmètre (subvention pour charges de service public)
Études véhicules	300 000 €	Hors périmètre (faible montant)
Surveillance du marché des véhicules	4 100 000 €	Hors périmètre (marché). La composition du service à compétence nationale rattaché à la DGEC est la suivante : 3 femmes et 5 hommes
Contrôle qualité des carburants	800 000 €	Hors périmètre (marché). Ce marché de contrôle ne comprend pas de critères ayant trait à l'égalité entre les femmes et les hommes
Fonds de concours UE	339 968 €	Hors périmètre (fonds de concours de l'UE)
Location des centres techniques	280 000 €	Hors périmètre (faible montant)
Engagements internationaux contre l'effet de serre (contribution GIEC)	500 000 €	Hors périmètre (faible montant)
Total hors périmètre	***7 859 968 €***	

Source : DGEC, mission.

2.1.6. Action 6 : soutien

L'action n°6 finance des dépenses de fonctionnement (soit 1,35 millions d'euros en crédits programmés) qui sont toutes hors périmètre de l'analyse.

2.2. Identification des mesures concourant à la réduction des inégalités

Aucune mesure concourant à la réduction des inégalités n'est identifiée au sein de ce programme.

2.3. Identification des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes

En l'état des données disponibles, aucun biais défavorable à l'égalité entre les femmes et les hommes n'a pu être été identifié.

A la demande de la mission, des données sexuées ont été produites par l'ASP pour les trois dispositifs suivants : le bonus écologique, la prime à la conversion et le leasing électrique. Aussi, dans les trois cas, ces aides bénéficient à une minorité de femmes. Afin de conclure à une sous-représentation des femmes, il s'agirait de comparer ces données avec la part des femmes titulaires ou co-titulaires d'une voiture. Ces données n'ont pas été fournies à la mission par le CGDD.

Des productions statistiques sont nécessaires afin d'être en mesure d'identifier des biais sexués dans la mise en œuvre des deux autres transferts aux ménages les plus importants financés par le programme 174, notamment :

- concernant « MaPrimeRénov' » :
  - produire les statistiques suivantes, en isolant à chaque fois les femmes seules et les femmes seules avec enfants en raison de la logique familialisée de l'aide :
    - les économies d'énergie 2020-2022 générées par les travaux aidés par MaPrimeRénov' par configuration familiale des ménages occupants ;
    - la répartition des dossiers soldés en 2022 par configuration familiale selon le type de rénovation (toutes rénovations, multigestes) ;
    - le montant moyen des travaux, des aides MaPrimeRénov' et des CEE déclarés en 2022 par configuration familiale des ménages propriétaires occupants
  - ensuite, faire une analyse qualitative de ces données, notamment pour expliquer d'éventuels écarts sexués ;
- concernant le chèque énergie :
  - produire des statistiques sexuées sur :
    - le taux d'usage du chèque énergie par configuration familiale, en isolant les femmes seules et avec enfants ;
    - sous réserve que cela soit possible, l'impact de l'usage du chèque énergie sur l'indicateur de précarité énergétique par configuration familiale ;
  - ensuite, faire une analyse qualitative de ces données, notamment pour expliquer d'éventuels écarts sexués.

2.4. Mise en œuvre des démarches transverses de la BIE

2.4.1. Prise en compte de l'égalité dans les attributions de marchés et de subventions

Sur le périmètre du programme 174, il n'existe aucun exemple d'égaconditionnalité ou de passation de marchés publics intégrant des critères d'égalité entre les femmes et les hommes.

2.4.2. Impact des dépenses fiscales

Aucune dépense fiscale n'a été analysée pour ce programme.

Parmi les dépenses fiscales rattachées à ce programme, le crédit d'impôt destiné à l'acquisition et à la pose de systèmes de charge pour véhicule électrique pourrait être évalué en priorité sous l'angle de son impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

2.4.3. Mise en œuvre de la BIE par les opérateurs rattachés au programme

Les subventions pour charges de service public des opérateurs suivants sont financées par le programme 174 :

- ANDRA - Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs ;
- ANGDM - Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs ;
- CITEPA - Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique.

Aucun de ces opérateurs ne répond aux critères de préconisation de mise en œuvre d'une démarche de budgétisation intégrant l'égalité.

3. Temps 3 : enrichissement du pilotage et de la démarche de performance sexués du programme

3.1. Démarche de performance

Aucun indicateur du programme 174 n'est sexué.

Au regard des enjeux pré-identifiés, les indicateurs suivants apparaissent pertinents :

- la part des voitures électriques dans les ventes de voitures neuves, par sexe des acquéreurs pour les personnes seules ;
- à terme, et si possible, l'impact de l'usage du chèque énergie sur l'indicateur de précarité énergétique par configuration familiale (sous réserve des possibilités ouvertes par le modèle Prometheus).

3.2. Indicateurs complémentaires

Aucun indicateur complémentaire n'est proposé.

Programme 424 « financement des investissements stratégiques »

Il est à noter que les analyses ont été réalisées dans les délais impartis pour la mission. Des données complémentaires existent et seront susceptibles d'être produites avec des délais supplémentaires.

Résumé de l'analyse pour le programme 424

- les appels à projets afférents au programme 424 et au plan France 2030 comprennent un indicateur (*Key Performance Indicator* ou KPI) relatif à la mixité de l'équipe projet. Cet indicateur apprécie la mixité de l'équipe porteuse de projets selon trois groupes (moins de 30 % de femmes, 30 à 50 % de femmes, ou part des femmes égale ou supérieure à 50 %) ;
- toutefois, la mission a constaté le caractère lacunaire de cet indicateur, qui est facultatif (27 % seulement des dossiers l'ont complété) et non-pondéré ce qui ne permet pas au secrétariat général pour l'investissement (SGPI) de connaître l'importance qui lui est accordée par les jurys ;
- ce constat conduit la mission à souligner que l'égalité entre les femmes et les hommes est prise en compte de manière peu contraignante et peu ambitieuse dans le processus d'octroi de subventions du plan France 2030, malgré l'effet levier que ces financements auraient pu générer ;
- la mission souligne que, au regard de son champ, il serait nécessaire de mener des analyses plus approfondies sur l'instruction des projets déposés dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt compétences et métiers d'avenir (CMA) opéré par la caisse des dépôts et l'agence nationale pour la recherche, pour lequel la mission n'a pas eu de communication de données.

Source : Mission.

Le programme 424 s'inscrit dans le plan « France 2030 », doté de **54 milliards d'euros** sur une période de cinq ans. Ce plan s'inscrit dans la continuité des programmes d'investissement d'avenir (PIA) dont il constitue le quatrième volet, dans l'objectif de développer la compétitivité de la France dans le secteur industriel et dans les filières dites d'avenir.

Les appels à projets « France 2030 » sont conçus sous l'égide du secrétariat général pour l'investissement (SGPI), et l'instruction des dossiers confiée à quatre opérateurs (BPI France, ADEME, caisse des dépôts et consignations, agence nationale de la recherche).

Le programme 424 « financements des investissements stratégiques » regroupe 5,7 Md€ de crédits de paiement pour 2024 (*cf.* tableau 1). 5,5 Md€ sur les 5,7 Md€ précités sont constitués de dépenses d'intervention, et 4,6 Md€ de ces crédits sont constitués de transferts aux entreprises, soit 2,7 % des transferts aux entreprises du PLF 2024.

Tableau 1 : Ventilation des crédits de paiement 2024 du programme 424

Libellé de l'action	Crédits de paiement en millions d'euros
Maturation de technologies, recherche et développement, valorisation de la recherche	640
Démonstration en conditions réelles, amorçage et premières commerciales	1 239
Soutien au déploiement	1 873
Accélération de la croissance (fonds propres)	210
Industrialisation et déploiement	1 730
Total	**5 692**

Source : PLF 2024.

1. Temps 1 : présentation des enjeux connus d'égalité entre les femmes et les hommes dans le champ du programme

Les enjeux d'égalité dans le champ du programme 424 peuvent être appréciés de deux manières :

- par l'effet sur l'égalité entre les femmes et les hommes des projets financés. Toutefois, le programme 424 n'a pas vocation à financer des projets consacrés à l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- par la mixité des équipes porteuses de projets ainsi financés.

Dans les deux cas, c'est l'effet levier de la subvention publique qui est apprécié. En effet, le montant associé au plan France 2030, ainsi que son caractère pluriannuel, lui confèrent un effet levier direct sur la prise en compte des enjeux d'égalité par le tissu économique (en l'occurrence, par des secteurs industriels ayant des taux de féminisation variables et souvent faibles).

2. Temps 2 : résultats de l'analyse sexuée des dépenses

2.1. Analyse des critères des appels à projets France 2030

Les appels à projets du plan France 2030 intègrent un indicateur de mixité à caractère facultatif à l'instruction des demandes de subvention. La grille d'évaluation des projets comporte 25 indicateurs : le 25ème et dernier indicateur porte sur la mixité de l'équipe projet. Il mesure le degré de mixité des équipes[1] au démarrage du projet. L'indicateur distingue trois valeurs : une part de femmes dans l'équipe projet inférieure à 30 %, une part de femmes comprise entre 30 % et 50 % de l'équipe, et une part de femmes égale ou supérieure à 50 %. D'après le SGPI, l'indicateur de mixité est à calculer au niveau de l'équipe projet.

Son renseignement n'est toutefois pas obligatoire[2] : ainsi, au mois d'avril 2024, le SGPI estimait que seulement 27 % des projets déposés avaient renseigné l'indicateur de mixité de l'équipe projet. À ce faible taux de renseignement de l'indicateur dédié, s'ajoute une absence d'information quant à sa pondération par les jurys procédant à l'évaluation des projets[3]. Enfin, l'indicateur mixité, lorsqu'il est renseigné, revêt un caractère uniquement déclaratif : les porteurs de projets ne fournissent aucune pièce justificative à l'appui des informations déclarées.

Ainsi, les données sur la composition sexuée des équipes projets ne sont pas disponibles pour 73 % des projets déposés[4]. Lorsqu'elles existent, leur fiabilité est pénalisée par leur caractère déclaratif et leur pertinence limitée par l'absence de rapprochement avec la composition sexuée des effectifs du secteur. **Pour les projets pour lesquels des données sont renseignées, 37 % des projets financés au 5 avril 2024 qui avaient renseigné l'indicateur mixité, déclaraient une équipe projet à composition paritaire.**

[1] La note du SGPI de 2022 relative aux indicateurs d'impact socle de France 2030 précise que sont prises en compte dans l'équipe, les personnes « mobilisées à plus de 50 % de leur temps sur le projet ».

[2] Les projets peuvent être instruits même lorsque cet indicateur n'est pas renseigné.

[3] En tout état de cause, il s'agit d'un indicateur parmi d'autres, et il ne fait pas l'objet d'une notation spécifique par ces jurys.

[4] Données transmises par le SGPI en avril 2024.

La mission n'a pas eu communication de données relatives à l'appel à manifestation d'intérêt « Compétences et métiers d'avenir » (AMI CMA), opéré par l'ANR (Agence nationale de la recherche) et groupe caisse des dépôts. Le cahier des charges de celui-ci[5], dispose qu'il est « *attendu que soient détaillées les mesures en faveur de l'inclusion, de la diversité et de la mixité (avec un objectif de représentation d'au moins un tiers de femmes et d'hommes dans le dispositif de formation)* », mais la mission n'a pas pu vérifier les modalités de prise en compte de cet objectif dans le processus d'instruction des dossiers.

2.2. Identification des mesures concourant à la réduction des inégalités

Sans objet en l'état des données communiquées à la mission.

2.3. Identification des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes

Au global, les projets subventionnés par le plan France 2030 semblent s'accompagner d'un biais en défaveur de l'égalité au regard du critère de mixité des équipes projet : seulement 37 % des projets financés au 5 avril 2024 qui avaient renseigné l'indicateur mixité, déclaraient une équipe projet à composition paritaire. Pour évaluer plus finement l'effet levier des financements alloués, il aurait toutefois été intéressant de rapprocher la composition sexuée de l'équipe projet de la composition des effectifs du secteur, notamment dans un contexte où le taux de féminisation des secteurs de l'industrie diffère fortement.

Des données supplémentaires mériteraient d'être collectées et analysées s'agissant de l'appel à projet CMA : composition sexuée des équipes, analyse d'impact portant sur la représentation des femmes dans les secteurs concernés, parfois peu féminisés (technologie, mathématiques, ingénierie, recherche en sciences).

2.4. Prise en compte de l'égalité dans les attributions de marché et de subvention

Comme indiqué *supra,* le plan France 2030 ne s'accompagne pas d'une égaconditionnalité des subventions, l'indicateur mixité présentant plusieurs faiblesses. L'absence de démarche plus ambitieuse au sein de France 2030 interroge dans la mesure où des critères d'égalité entre les femmes et les hommes sont pris en compte de manière croissante dans la doctrine d'investissement de BPI France. En effet, outre des actions spécifiques de BPI France en direction, par exemple, de l'entreprenariat féminin, BPI France intègre à l'ensemble de son action l'objectif de renforcer la part de femmes dans ses portefeuilles d'investissement. Si la logique reste incitative (une mauvaise performance sur le critère de l'égalité femmes-hommes ne motive pas l'exclusion du projet), elle est néanmoins systématique avec un remplissage obligatoire du critère relatif à l'égalité (à l'inverse de France 2030), tandis qu'un accompagnement est proposé aux entreprises financées les moins performantes en matière d'égalité.

Les motifs à cette non-prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes tiennent à la volonté de permettre un accès facile et rapide aux financements afférents :

- le SGPI signale la demande des pouvoirs publics de ne pas créer de « *barrières à l'entrée* » du programme ;
- le PAP relatif au programme 424 signale « en 2022, le cadre juridique a été ajusté pour répondre à l'ambition de déploiement rapide de France 2030 ».

[55] Cahier des charges de l'appel à manifestation d'intérêt « Compétences et métiers d'avenir » de mai 2023.

Si cet objectif de rapidité dans l'attribution des financements est entendable au vu des restes à payer au 31 décembre 2023 (31,4 Md€), le caractère structurel des projets financés et la durée du programme plaideraient en faveur d'une meilleure prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'octroi des financements du programme.

2.5. Impact des dépenses fiscales

Sans objet en l'état des données portées à la connaissance de la mission.

2.6. Mise en œuvre de la BIE par les opérateurs rattachés au programme

Sans objet, dès lors qu'il n'y a aucun opérateur rattaché à ce programme.

3. Enrichissement du pilotage et de la démarche de performance sexués du programme

3.1. Démarche de performance

Le PAP afférent au programme 424 n'évoque pas du tout l'égalité entre les femmes et les hommes. De façon étonnante, la partie « adapter le capital humain aux filières d'avenir » n'en fait aucune mention, en dépit des enjeux de mixité des métiers industriels.

Tableau 2 : Indicateurs de performance du programme 424

Indicateur	Libellé de l'indicateur	Indicateur sexué
1.1	Mobiliser la recherche sur les innovations	Non
1.2	Préparer les métiers de demain	Non
2.1	Transfert de technologies dans les filières d'avenir	Non
3.1	Taux de réussite commerciale des projets soutenus	Non
4.1	Création de nouveaux sites industriels	Non

Source : Projet annuel de performance 2024 du programme 424.

L'indicateur 1.2 (*cf.* tableau 2) n'a pas de caractère sexué malgré sa forte dimension RH et l'enjeu de représentation des femmes dans les filières ciblées notamment par l'appel à manifestation d'intérêt « Compétences et métiers d'avenir ». L'indicateur 1.2 suit la part des apprenants formés aux métiers d'avenir par rapport à la cible visée à l'horizon 2030 (400 000 formations diplômantes dans lesdits métiers). La mission recommande de ventiler cet indicateur par sexe.

3.2. Indicateurs complémentaires

Aucun indicateur complémentaire n'est proposé.

Programme 140 et programme 141 – Enseignement scolaire public du premier degré et enseignement scolaire public du second degré

Il est à noter que les analyses ont été réalisées dans les délais impartis pour la mission. Des données complémentaires existent et seront susceptibles d'être produites avec des délais supplémentaires.

Résumé de l'analyse BIE du programme 140 et 141

L'analyse de l'impact des programmes 140 et 141 sur l'égalité entre les femmes et les hommes met en exergue les enjeux et priorités suivants :

- une large disponibilité des données sexuées sur différents aspects : réussite scolaire, orientation, victimation, sentiment de réussite ;
- une absence de mention des enjeux d'égalité entre les filles et les garçons dans les documents budgétaires du programme 140 ;
- un pondération importante des enjeux de mixité et d'orientation au sein des documents budgétaires du programme 141 qui tend à occulter les autres enjeux ;
- un besoin de décliner davantage les indicateurs de performance des programmes selon le sexe des élèves et étudiants, au vu des enjeux identifiés et de l'existence des données.

Source : Mission.

***

1. L'égalité entre les femmes et les hommes dans le champ de l'enseignement scolaire fait l'objet d'objectifs définis au niveau national

Les deux programmes « enseignement scolaire public du premier degré » (programme 140) et « enseignement scolaire public du second degré » (programme 141) sont présentés en même temps car leurs structures budgétaires sont quasiment identiques et leurs enjeux en termes d'égalité entre les femmes et les hommes proches.

1.1. Un objectif central de développement d'une culture de l'égalité

L'éducation du premier et second degré, dans son ensemble, est directement aux prises avec les enjeux d'égalité entre les filles et les garçons et ce dans plusieurs domaines :

- en matière de lutte contre les stéréotypes de genre, contre les violences sexistes et sexuelles : le Grenelle contre les violences conjugales[1] définit trois axes d'action dont le premier axe, « Prévenir » cible l'enseignement, en précisant que : « *il s'agit d'éviter le développement, dès le plus jeune âge, de ces stéréotypes sexistes qui contribuent à la reproduction de ces violences, et abaisser le seuil de leur tolérance dans la société* » (*cf.* encadré 1) ;
- en matière de culture de l'égalité, qui constitue le quatrième axe du plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes (*cf.* encadré 2) ;
- en matière de lutte contre les violences à l'égard des élèves, le document de politique transversale (DPT) relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes cible le programme 230 « vie de l'élève » sur les aspects de lutte contre les violences.

[1] Lancé le 3 septembre 2019.

Encadré 1 : Mesures du Grenelle contre les violences conjugales concernant l'enseignement scolaire

Le Grenelle contre les violences conjugales prévoit diverses mesures concernant directement l'enseignement scolaire :

- un renforcement de la formation des enseignants, avec la poursuite de la mise en place d'un module de formation initiale obligatoire de 18 heures sur l'égalité entre les filles et les garçons à destination des personnels de l'éducation nationale. Il constitue un socle de base de compétences et de connaissances dans tous les Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPÉ). Sur le champ de la formation continue, le ministère de l'enseignement national et de la jeunesse (MENJ) veille à ce que ce module soit également inscrit dans chaque plan académique de formation ;
- l'engagement des élèves, avec la réalisation d'un diagnostic relatif à l'égalité entre les filles et les garçons dans chaque établissement scolaire et une séance dédiée du conseil de la vie collégienne ou du conseil de la vie lycéenne ;
- des actions de sensibilisation, par l'intermédiaire du service national universel (SNU) et des cités éducatives ;
- l'organisation, pour la deuxième année, d'une semaine de l'égalité entre les filles et les garçons à l'école, autour du 8 mars 2023, qui constitue un temps fort de mobilisation de l'ensemble de la communauté éducative pour faire vivre l'égalité dans toutes ses dimensions : éducation contre les représentations stéréotypées, éducation au respect mutuel, compréhension des enjeux de mixité et d'égalité professionnelle, engagement contre les violences sexistes et sexuelles ;
- les nouvelles mesures de juin 2023 relatives à l'éducation à la sexualité qui visent à augmenter le nombre de séances.

Source : Mission.

Encadré 2 : Mesures relatives à l'enseignement scolaire du plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes

Le quatrième pan du plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes prévoit, par exemple, de :

- diffuser la culture de l'égalité à l'école, autour de l'école et en dehors de l'école, en facilitant la mise en œuvre des séances d'éducation à la sexualité, pilier du développement de la culture du respect et de la lutte contre toutes les formes de violences sexistes et sexuelles. Le label « égalité filles-garçons » pour les établissements du second degré sera déployé, avec pour objectif que l'intégralité des établissements soient engagés dans la démarche d'ici 2027. Ces dispositifs seront complétés par des approches innovantes dans le périscolaire et l'extrascolaire notamment en finançant des appels à projet pour encourager les initiatives en faveur de l'égalité entre les filles et les garçons ;
- développer la mixité dans les filières d'avenir, avec notamment le déploiement du programme « Tech pour toutes » qui permettra d'accompagner 10 000 jeunes femmes désirant poursuivre des études supérieures dans les filières de la technologie et du numérique. Cette mesure vise à agir sur l'ensemble des freins identifiés et à définir des objectifs cibles de mixité dans les enseignements de spécialité maths et physique-chimie en première, ainsi que l'option maths expertes en terminale.

Source : Mission.

1.2. Les éléments valorisés dans le document de politique transversale ne concernent pas l'enseignement mais la vie de l'élève (P 230)

Les dépenses en faveur de l'égalité entre les filles et les garçons au titre des trois programmes budgétaires, dont la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) est responsable, sont identifiées et chiffrées de la manière la plus exhaustive possible en fonction du type de dépense. Ces dépenses sont inscrites dans les programmes budgétaires relatifs à l'enseignement scolaire public du premier degré (P140), à l'enseignement scolaire public du second degré (P141) et à la vie de l'élève (P230). Seuls les deux premiers sont couverts par la présente analyse.

Ces dépenses renvoient pour l'essentiel au coût d'emploi des enseignants des premier et second degrés appliqué au nombre d'heures d'enseignement dans les cours d'enseignement moral et civique (EMC).

Les bureaux « métiers » de la DGESCO en charge des écoles maternelles et élémentaires, des collèges et des lycées en collaboration avec le bureau de l'égalité et de la lutte contre les discriminations ont déterminé le temps consacré à cette thématique de l'égalité entre les filles et les garçons pendant les heures d'EMC. Ce ratio ainsi déterminé par ces bureaux est de :

- 0,63 % dans le premier degré ;
- 3 % de la sixième jusqu'en première ;
- 1 % en terminale.

Le bureau de la formation des personnels enseignants et d'éducation est également en mesure de fournir annuellement des données académiques précises sur les modules de formation continue suivis par les enseignants du premier et du second degré. Le temps consacré par les enseignants à se former sur la thématique de l'égalité entre les filles et les garçons est ainsi valorisé d'un point de vue budgétaire sur la base de ces remontées académiques. La valorisation budgétaire de la formation continue n'intervient que depuis le DPT 2024. Le temps de travail des référents académiques égalité filles-garçons est également valorisé.

2. L'analyse sexuée des programmes relatifs à l'enseignement scolaire des premier et second degrés ne peut se faire à partir de la nomenclature budgétaire

La particularité des programmes d'enseignement scolaire du premier et du second degré tient à la nature de ces dépenses, qui consiste principalement en des dépenses de personnel (titre 2), les montants des dépenses de fonctionnement (titre 3) et d'intervention (titre 6) étant accessoires au regard du budget total des programmes. Ces dépenses correspondent aux rémunérations de base, cotisations sociales et heures supplémentaires des enseignants, mais également des personnels d'encadrement, des personnels administratifs et techniques, des personnels éducatifs et médico-sociaux, des stagiaires, des apprentis. Elles recouvrent les dépenses liées au compte d'affectation spéciale (CAS) Pension ainsi que le paiement des indemnités (suivi et orientation des élèves, tutorat, éducation prioritaire, chefs d'établissement, conseillers en formation, missions particulières).

Toute initiative se traduit ainsi par des dépenses de titre 2 car elle a des conséquences sur le besoin en personnel qui constituent l'essentiel des programmes budgétaires P140 et P141, comme en témoignent les tableaux ci-dessous (*cf.* Tableau 1 et Tableau 2).

Tableau 1 : Crédits de paiement du programme 140 par titre

Année	Titre 2	Titre 3	Titre 6	Total
LFI 2023	25 612 011 936	47 125 787	8 024 410	25 667 162 133
PLF 2024	26 774 187 832	60 313 474	8 456 943	26 842 958 249

Source : PAP programme 140 – PLF 2024

Tableau 2 : Crédits de paiement du programme 141 par titre

Année	Titre 2	Titre 3	Titre 6	Total
LFI 2023	36 331 554 794	64 505 878	59 860 698	36 455 921 370
PLF 2024	37 957 464 193	73 347 414	393 800 162	38 424 611 769

Source : PAP programme 140 et PAP programme 141 – PLF 2024

La liste des actions et sous-actions des programmes témoigne de cette approche et de la difficulté à en faire une analyse sexuée (*cf.* encadré 3).

Elle comporte des dépenses directes de personnel et des « missions » confiées à ces mêmes personnels comme « aide à l'insertion professionnelle » ou « enseignement ». La justification des dépenses par action effectuée dans le projet annuel de performance (PAP) du programme ne distingue pour chacune d'entre elles que les dépenses de titre 2 et les dépenses « hors titre 2 » sans distinguer ce qui relève directement de dépenses d'intervention.

Encadré 3 : Liste des actions du programme 141

01 – Enseignement en collège ;
02 – Enseignement général et technologique en lycée ;
03 – Enseignement professionnel sous statut scolaire ;
04 – Apprentissage ;
05 – Enseignement post-baccalauréat en lycée ;
06 – Besoins éducatifs particuliers ;
07 – Aide à l'insertion professionnelle ;
08 – Information et orientation ;
09 – Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience ;
10 – Formation des personnels enseignants et d'orientation ;
11 – Remplacement ;
12 – Pilotage, administration et encadrement pédagogique ;
13 – Personnels en situations diverses.

Source : Projet annuel de performance du programme 141.

Il apparait donc peu pertinent de produire une analyse sexuée de ces programmes au travers de la nomenclature budgétaire car le champ des actions identifiées est vaste et ne peut être ventilé en sous-actions auxquelles on affecterait un niveau de dépense. **Il est cependant intéressant d'examiner la performance de ces programmes sous le prisme de l'égalité entre les femmes et les hommes.**

3. L'identification des biais défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes n'est appréhendable qu'au travers d'indicateurs peu visibles dans le programme annuel de performance (PAP)

3.1. Les indicateurs sexués présents dans les PAP ne suffisent pas à rendre compte des problématiques d'égalité dans l'enseignement scolaire

Actuellement, le programme 140 ne présente aucun indicateur sexué dans le PAP (*cf.* encadré 4), alors même que les trois indicateurs de l'objectif 1 concernent les élèves et peuvent donc facilement être sexués.

Encadré 4 : Objectifs et indicateurs afférents du PAP 140

Objectif 1 : Conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles au terme de la scolarité primaire :

- Indicateur 1.1 : Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de CE2, les principales composantes du domaine 1 « les langages pour penser et communiquer » du socle commun ;
- Indicateur 1.2 : Proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard ;
- Indicateur 1.3 : Scolarisation des élèves du 1er degré en situation de handicap.

Objectif 2 : Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués :

- Indicateur 2.1 : Nombre d'académies bénéficiant d'une dotation globale équilibrée parmi les 30 académies ;
- Indicateur 2.2 : Écarts de taux d'encadrement à l'école primaire entre éducation prioritaire (EP) et hors EP et proportion d'enseignants avec 5 ans et plus d'ancienneté en EP.

Source : Projet annuel de performance du programme 140.

Le projet annuel de performance du programme 141 comprend trois objectifs et 13 indicateurs de performance (*cf.* encadré 5).

Encadré 5 : Objectifs et indicateurs afférents du programme 141

Objectif 1 : Conduire le maximum de jeunes aux niveaux de compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants :

- Indicateur 1.1 : Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de sixième, les principales composantes du domaine 1 "les langages pour penser et communiquer" du socle commun ;
- Indicateur 1.2 : Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de troisième, les principales composantes du domaine 1 "les langages pour penser et communiquer" du socle commun ;
- Indicateur 1.3 : Écart de taux de réussite au diplôme national du brevet (DNB) entre éducation prioritaire (EP) et hors EP ;
- Indicateur 1.4 : Mixité des filles et des garçons en terminale ;
- Indicateur 1.5 : Taux d'accès au diplôme correspondant des élèves ou apprentis inscrits en première année d'un cycle de formation ;
- Indicateur 1.6 : Proportion d'élèves entrant en 3ème avec au moins un an de retard ;
- Indicateur 1.7 : Scolarisation des élèves du second degré en situation de handicap.

OBJECTIF 2 : Favoriser la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire :

- Indicateur 2.1 : Poursuite d'études des nouveaux bacheliers ;
- Indicateur 2.2 : Taux d'emploi 6 mois après la sortie de formation selon le diplôme préparé.

Objectif 3 : Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués :

- Indicateur 3.1 : Nombre d'académies bénéficiant d'une dotation équilibrée parmi les 30 académies ;
- Indicateur 3.2 : Écart de taux d'encadrement au collège entre éducation prioritaire (EP) et hors EP et proportion des enseignants avec 5 ans d'ancienneté et plus en EP ;
- Indicateur 3.3 : Pourcentage d'heures d'enseignement non assurées (pour indisponibilité des locaux, absence d'enseignants non remplacés) ;
- Indicateur 3.4 : Pourcentage d'heures d'enseignement délivrées devant des groupes de dix élèves ou moins.

Source : Projet annuel de performance du programme 141.

Seuls deux indicateurs sont sexués : les indicateurs 1.4 sur la mixité filles-garçons en terminale et 2.1 sur la poursuite d'études des nouveaux bacheliers. Pourtant l'ensemble des indicateurs des objectifs 1 et 2 pourrait être sexués.

S'agissant de l'indicateur 2.1, le PAP 141 présente un objectif général de « lutter contre les inégalités scolaires », qui précise que l'école « *compte parmi ses missions fondamentales celle de garantir l'égalité des chances entre les filles et les garçons. Elle veille à favoriser, à tous les niveaux, la mixité et l'égalité, notamment en matière d'orientation.* ». L'éducation nationale cible donc la lutte contre les stéréotypes en matière d'orientation comme un enjeu sur lequel elle s'engage.

L'indicateur 1.4 ci-dessous est particulièrement riche en ce qu'il se décline en sous-indicateurs précisant dans l'enseignement professionnel et général les spécialités particulièrement genrées et qui font donc l'objet d'un suivi notamment au travers de la fixation de cibles à atteindre (*cf.* tableau 3). Outre l'enjeu connu du choix de l'option mathématiques par les filles, le tableau met en exergue que les orientations les plus genrées se situent dans l'enseignement professionnel et concernent autant les garçons que les filles.

Tableau 3 : Mixité des filles et des garçons en terminale (en %)

Indicateur	2021	2022	2023 (cible PAP 2023)	2024 (cible)	2025 (cible)	2026 (cible)
Proportion de filles en terminale STI2D[2]	8,6	8,8	13	14	14,5	15
Proportion de garçons en terminale STI2S[3]	15,1	15,3	17	18	18,5	19
Proportion de filles en terminale professionnelle des spécialités de production	12,5	12,9	14	15	15,5	16
Proportion de garçons en terminale des spécialités plurivalentes sanitaires et sociales	9,4	9,9	12	13	13,5	14
Part de filles inscrites dans la spécialité mathématiques	39	40,6	44	46	47	48
Part de garçons inscrits dans la spécialité Histoire-géographie-géopolitique-sciences politiques	37,9	37,9	40	42	43	44

Source : PAP 141, 2024, p.13

Le deuxième indicateur sexué 2.1 sur la poursuite d'études des nouveaux bacheliers n'est sexué que pour information et les cibles d'évolution du résultat ne sont donc pas déclinées selon le sexe (*cf.* tableau 4).

Tableau 4 : Taux de poursuite d'études dans l'enseignement supérieur (en %)

Taux en pourcentage	2021	2022	2023 (cible PAP 2023)	2024 (cible)	2025 (cible)	2026 (cible)
Taux de poursuite des nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur	78,4	78,4	82	83	84	85
Pour information : taux de poursuite des filles	80,9	80,5	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet
Pour information : taux de poursuite des garçons	76,1	76,2	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet

Source : PAP 141, 2024, p.19.

Les autres sous-indicateurs concernent par exemple le taux de poursuite des élèves issus de familles appartenant à des catégories socio-professionnelles défavorisées ou la proportion d'élèves appartenant aux catégories socio-professionnelles défavorisées parmi les élèves de classe préparatoire aux grandes écoles et ne sont pas déclinés par sexe, comme si la spécificité de l'appartenance à une CPS défavorisée écartait de fait la problématique du genre, alors que le champ des études universitaires montre au contraire le croisement de ces facteurs au travers de l'approche intersectionnelle[4].

[2] Sciences et technologies de l'industrie et du développement durable.

[3] Sciences et technologies de la santé et du social.

[4] *Cf.* par exemple. Maxime Parodi, Hélène Périvier et Fabrice Larat, De Sciences Po à l'ENA, la voie étroite vers les sommets de la fonction publique Sciences Po OFCE Working Paper, n°15/2022.

3.2. Les indicateurs actuels du PAP ne permettent pas le suivi effectif des objectifs fixés

S'agissant de la lutte contre les violences sexistes et sexuelles et les stéréotypes de genre, elle n'apparaît pas comme une priorité du ministère dans les PAP 140 et 141 mais des obligations existent[5], rappelées dans le PAP 230 (vie de l'élève), qui sont souvent peu remplies[6] et ne donnent pas lieu à un indicateur de suivi. L'éducation nationale sait documenter ces manquements.

S'agissant de la mixité des filières, c'est un enjeu suivi dans le PAP au travers d'un seul indicateur de mixité en terminale. Si l'indicateur a le mérite d'exister, il ne permet pas d'identifier le moment où la différenciation entre les filles et les garçons s'opère.

Les enjeux relatifs à la réussite scolaire n'apparaissent pas, hormis sur le volet des résultats des filles en sciences, dans le PAP. Sur ce point, l'éducation nationale est pourtant, par exemple, en mesure de documenter le moment du « décrochage » des filles en mathématiques par rapport aux garçons, qui se situe en CE1. Ainsi alors que leurs compétences sont similaires au CP, elles baissent fortement au CE1[7].

Tableau 5 : Compétences des filles et des garçons en français et mathématiques au CP

Compétence évaluée	Part de filles	Part de garçons
Comprendre des mots à l'oral	73	71
Manipuler des syllabes	84	80
Ecrire des nombres entiers	90	88
Résoudre des problèmes	68	67

Source : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP).

Tableau 6 : Compétences des filles et des garçons en français et mathématiques au CE1

Compétence évaluée	Part de filles	Part de garçons
Comprendre des phrases lues seul	85	82
Écrire des syllabes	87	84
Lire des nombres entiers	73	81
Additionner	53	67

Source : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP).

Pour l'ensemble des autres disciplines, le ministère dispose de nombreux indicateurs sexués (parution annuelle d'un livret des chiffres-clé relatifs à l'égalité filles-garçons) qui mettent en exergue une meilleure réussite des filles à tous les niveaux.

[5] Article L121-1 et L 312-16 du code de l'éducation : « « *Une information et une éducation à la sexualité sont dispensées dans les écoles, les collèges et les lycées à raison d'au moins trois séances annuelles et par groupes d'âge homogène. Ces séances présentent une vision égalitaire des relations entre les femmes et les hommes.* »

[6] Rapport relatif à l'éducation à la sexualité : répondre aux attentes des jeunes, construire une société d'égalité femmes hommes, Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, juin 2016.

[7] DEPP, 2023, Filles et garçons sur le chemin de l'égalité : de l'école à l'enseignement supérieur.

3.3. Les dépenses « transverses » sont plus difficiles à analyser budgétairement mais une prise en compte des enjeux d'égalité est possible

Les PAP 140 et 141 recensent des dépenses dites « transverses » qui concernent notamment des crédits pédagogiques qui financent des supports pouvant véhiculer des stéréotypes de genre. Des guides d'accompagnement existent pour accompagner la réflexion[8]. Ces dépenses, présentes dans les deux programmes, pourraient se prêter à une analyse sexuée.

Tableau 7 : Tableau relatif aux dépenses de fonctionnement du programme 140

Mesure et action de rattachement	Montant (CP en €)	Nature du biais	Action à mener
Action 2 : Enseignement élémentaire – dépense de fonctionnement	3 994 905 €	Risque de représentations stéréotypées	Analyse des supports, clause dans les marchés
Cordées de la réussite (CLA)	2 000 000 €	Possibilité d'un ciblage des bénéficiaires biaisé	Identifier les bénéficiaires par sexe par rapport à la population éligible
Territoires éducatif ruraux (TER)	2 483 000 €	Possibilité d'un ciblage des bénéficiaires biaisé	Identifier les bénéficiaires par sexe par rapport à la population éligible

Source : Mission, d'après les données du PAP140 2024

Tableau 8 : Tableau relatif aux dépenses transverses du programme 141

Mesure et action de rattachement	Montant (CP en M€)	Nature du biais	Action à mener
Crédits pédagogiques	24,18	Possibles représentations stéréotypées	Analyse des supports, clause dans les marchés
Modules optionnels en voie professionnelle	10	A documenter	Qui sont les bénéficiaires ? par sexe/par secteur/type de formation
Cordées de la réussite	7,4	A documenter	Comparer le nombre de garçons et de filles bénéficiaires par rapport à la population cible
Territoires éducatifs ruraux	1,86	A documenter	Identifier les bénéficiaires par sexe
Contrats locaux d'accompagnement	1,5	A documenter	Identifier les bénéficiaires par sexe par rapport à la population éligible

Source : mission d'après les données du PAP 141 2024

Des conventions pour dispositifs pédagogiques, pour un montant de 5,85 M€ concernent les versements de financements à des opérateurs ou des associations qui contribuent notamment à des actions pédagogiques. En l'état, il n'est pas possible d'en faire une analyse sexuée mais des mécanismes d'égaconditionnalité (*cf.* annexe VIII) pourraient être mis en œuvre dans la rédaction des futures conventions et dans l'attribution des subventions.

[8] C'est notamment le cas du centre Hubertine Auclert, qui a produit un guide, en 2020 : « Faire des manuels scolaires des outils de l'égalité entre les femmes et les hommes », accessible à : https://femmes-et-maths.fr/wp-content/uploads/2022/11/cha-guide-manuels-scolaires-maj2020web.pdf

3.4. Les dépenses fiscales dans le champ de l'enseignement scolaire relèvent de dispositifs d'accès à l'emploi

Il existe deux dépenses fiscales dans le programme 141, la première porte sur l'exonération d'impôt sur le revenu (sur option) des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs congés scolaires ou universitaires.

La deuxième dépense fiscale concerne l'apprentissage et une exonération relative aux salaires et gratifications versées. Les analyses du programme 103 ont mis en évidence la part minoritaire des femmes en apprentissage.

Tableau 9 : Tableau relatif à la dépense fiscale du programme 141

Dépense fiscale	Montant estimé (en millions d'euros)	Nature du biais	Action déjà menée ou à mener
Exonération du salaire des apprentis et des gratifications versées aux stagiaires versées à compter du 12 juillet 2014	373	Biais possible du fait d'une sur-représentation des hommes dans l'accès à l'apprentissage	Nombre de garçons et de filles bénéficiaires. A comparer avec les actions entreprises sur le programme 103

Source : PAP 141.

3.5. Identification des mesures concourant à la réduction des inégalités

Le code de l'éducation rappelle que la transmission de la valeur d'égalité entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes, se fait dès l'école primaire. Cette politique publique est une condition nécessaire pour que, progressivement, les stéréotypes s'estompent et que d'autres modèles de comportement se construisent sans discrimination sexiste ni violence. Elle a pour finalité la constitution d'une culture de l'égalité et du respect mutuel.

Les établissements sont invités à inscrire cette problématique dans leur règlement intérieur et à mettre en place, dans le cadre des comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC), des actions de sensibilisation et de formation dédiées. Les écoles, collèges et lycées sont également incités à nouer des partenariats, notamment avec des acteurs du monde économique, professionnel ou du secteur associatif, pour développer des projets éducatifs autour de l'égalité.

Mais l'éducation nationale ne valorise pas ces actions et n'identifie pas de mesures spécifiques dans ses documents budgétaires ou dans le document de politique transversale relatif à l'égalité. Alors même qu'elle dispose de toutes les données lui permettant de documenter ces inégalités, il n'existe pas de plan dédié, si ce n'est une inscription dans le cadre du plan interministériel.

Au niveau de l'enseignement du premier degré, alors même que les stéréotypes se confortent pendant cette période, aucune action spécifique n'est mise en œuvre ou visible au travers des documents budgétaires. En 2014, une initiative de déploiement d'un programme de lutte contre les stéréotypes dans l'enseignement du premier degré, les « ABCD de l'égalité », portée conjointement par le ministère de l'éducation nationale et le ministère des droits des femmes n'avait pas été portée à terme.

S'agissant de l'enseignement de second degré, certains enjeux ont cependant émergé comme les moindres performances des femmes ou des hommes dans certaines matières, mais la mise en œuvre d'actions spécifiques n'a pas été portée à la connaissance de la mission.

S'agissant de la non-mixité dans certaines filières (*cf.* section 3.1), le ministère présente l'initiative « campus des métiers et des qualifications » qui se déploie (*cf.* encadré 6) et complète l'accompagnement à l'orientation au collège, à travers les 36 heures dédiées en classe et les 54 heures annuelles dédiées au lycée.

Encadré 6 : label « Campus des métiers et des qualifications »

Le label Campus des métiers et des qualifications[9] permet d'identifier, sur un territoire donné, un réseau d'acteurs qui interviennent en partenariat pour développer une large gamme de formations professionnelles, technologiques et générales, relevant de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur, ainsi que de la formation initiale ou continue, qui sont centrées sur des filières spécifiques et sur un secteur d'activité correspondant à un enjeu économique national ou régional.

Source : Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse.

[9] https://www.education.gouv.fr/les-campus-des-metiers-et-des-qualifications-5075

4. L'analyse de la démarche de performance met en exergue une faible visibilité de ces questions alors même que les données sont disponibles

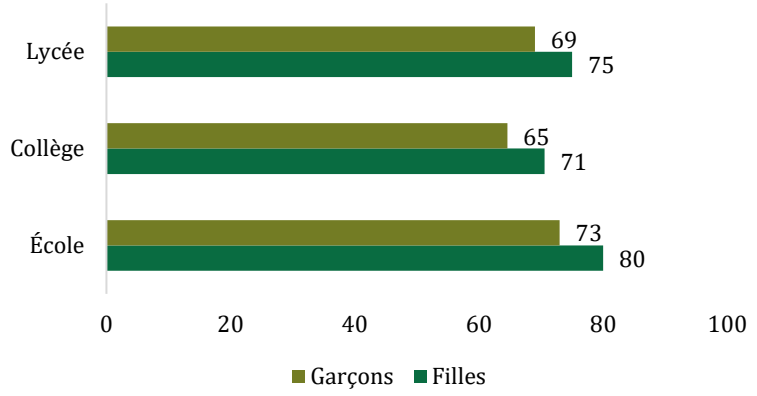
4.1. Les indicateurs présentés dans différents documents publics permettent de mettre en évidence les biais sexués et genrés connus par l'institution

La direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse dispose d'une base de données importante, avec des données sexuées relatives aux élèves, qui lui permet de fournir toutes les statistiques souhaitables sur le sujet.

Elle produit annuellement un livret des chiffres-clés de l'égalité qui vise à mettre en évidence « les différences en matière de parcours et de réussite, de choix d'orientation et de poursuite d'études entre filles et garçons. ». Ce livrable s'appuie sur une quarantaine d'indicateurs sexués répartis en plusieurs thématiques, notamment :

- la réussite scolaire avec des indicateurs relatifs à la maîtrise différenciée dans certaines disciplines (français et mathématiques) et à différents niveaux scolaires, à la réussite aux examens, au retard scolaire ;
- les choix d'orientation qui peuvent découler d'une différence de réussite : orientation en filière professionnelle, accès aux études supérieures et filières d'enseignement supérieur ;
- le climat scolaire, avec des données notamment sur la perception des règles scolaires, le sentiment de sécurité (*cf.* graphique 1) ;
- l'exposition aux violences au travers de données de victimation ;
- le sentiment de réussite, avec des données relatives à la confiance face aux évaluations ;
- la confiance en soi, avec notamment la mesure de la confiance pour l'année à venir ;
- les sorties de formation professionnelle et universitaire.

Graphique 1 : Part d'élèves déclarant que les punitions sont « très ou plutôt justes »



Source : « Filles et garçons sur le chemin de l'égalité : de l'école à l'enseignement supérieur », direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, 2023

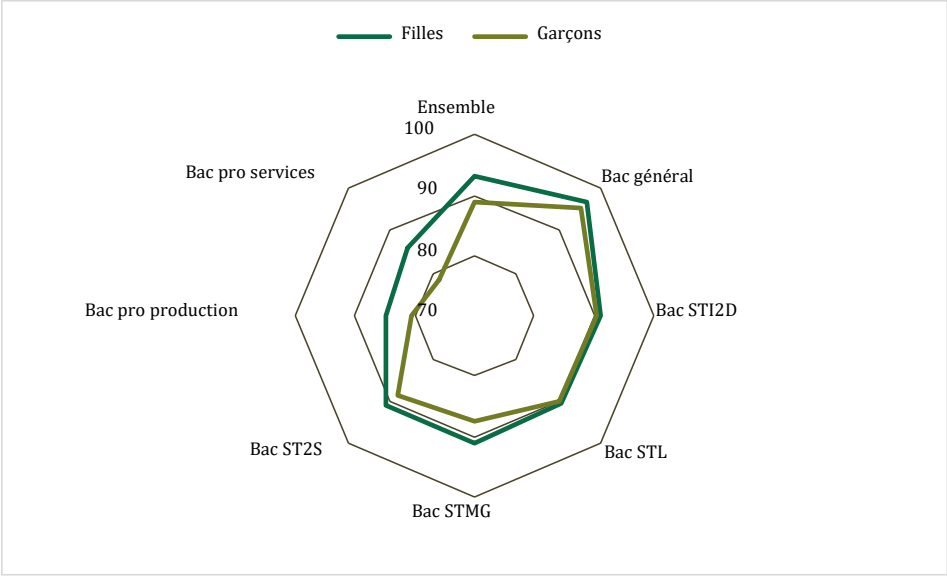
Note de lecture : A l'école primaire, 80 % des filles trouvent les punitions « très ou plutôt justes » contre 73 % des garçons.

Les données ainsi recueillies par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance[10] mettent en évidence des résultats présentant des différences visibles selon le sexe, à titre d'exemple pour les résultats suivants pour l'année 2023 :

- une meilleure réussite scolaire des filles et un taux de réussite supérieur des filles aux examens, à tous les niveaux d'enseignement et notamment au baccalauréat, quelle que soit la filière concernée (*cf.* graphique 2) : la part de bacheliers dans une génération est de 84 % pour les filles et de 75 % pour les garçons. Elles réussissent particulièrement mieux que les garçons dans certains baccalauréats professionnels (STMG, ST2S, bac pro production et bac pro services), comme le montre le Graphique 2 ;
- une part de filles diplômées du supérieur plus forte que celle des garçons, avec 31 % de filles sortant diplômées de master contre 21 % de garçons. Cependant, les filles convertissent moins leur diplôme sur le marché du travail avec un taux d'emploi (un an après la sortie de formation) des diplômées de master de 72 % contre 80 % pour les garçons ;
- à niveau de maitrise égal, les filles se disent moins confiantes que les garçons pour réussir l'année à venir et ce à tous les niveaux d'enseignement. Ce niveau de confiance diminue avec l'avancée dans la scolarité pour les deux sexes (*cf.* graphique 3)
- en termes d'exposition aux violences, les filles déclarent davantage de violences sexistes (*cf.* graphique 4) quand les garçons déclarent davantage de violences physiques (*cf.* graphique 5). Si les violences physiques ne sont plus mesurées au lycée, les insultes sexistes augmentent par rapport au collège ;
- enfin, les statistiques note également une plus grande part de garçons dans les dispositifs d'accueil type classe Ulis (unité localisée pour l'inclusion scolaire) qui sont des dispositifs de scolarisation d'élèves en situation de handicap dans le premier et le second degré.

Ces données ouvrent de nombreuses pistes d'analyse et montrent que la problématique de l'éducation nationale est davantage celle du choix des indicateurs de suivi que de la capacité à les renseigner.

Graphique 2 : Taux de réussite des filles et des garçons dans toutes les voies du baccalauréat

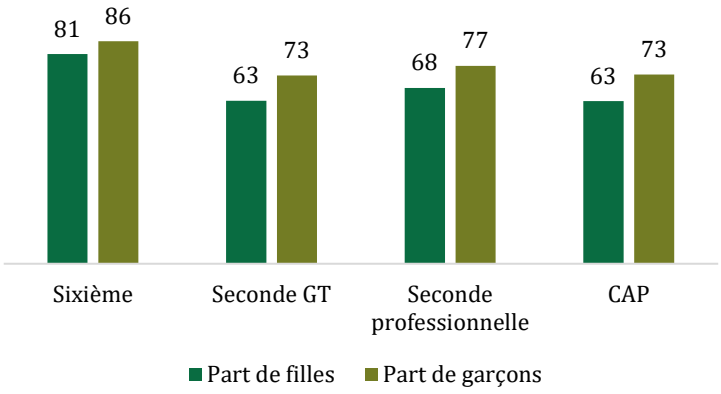


Source : « Filles et garçons sur le chemin de l'égalité : de l'école à l'enseignement supérieur », direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, 2023.

Note de lecture : Les filles ont un taux de réussite de 91 % et les garçons de 87 % pour le bac STMG.

[10] « Filles et garçons sur le chemin de l'égalité : de l'école à l'enseignement supérieur », direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, 2023.

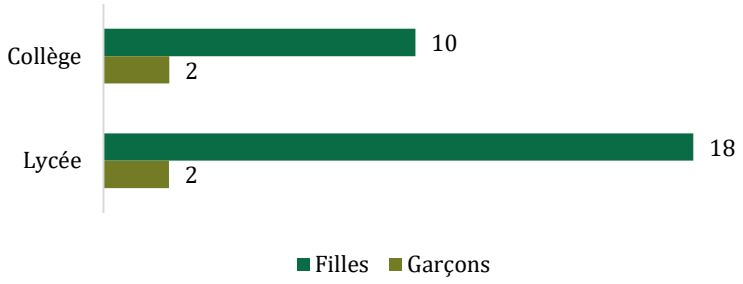
Graphique 3 : Niveau de confiance pour l'année à venir



Source : « Filles et garçons sur le chemin de l'égalité : de l'école à l'enseignement supérieur », direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, 2023.

Note de lecture : En classe de 6e, 81 % des filles et 86 % des garçons ont confiance pour réussir l'année à venir.

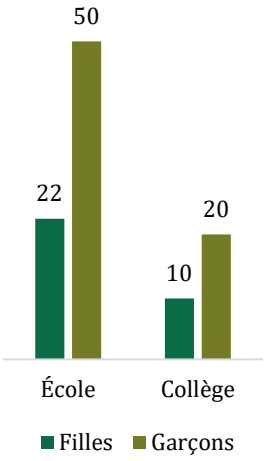
Graphique 4 : part d'élèves déclarant des insultes sexistes



Source : « Filles et garçons sur le chemin de l'égalité : de l'école à l'enseignement supérieur », direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, 2023.

Note de lecture : Au collège, 10 % des filles déclarent avoir subi des insultes sexistes contre 2 % des garçons.

Graphique 5 : part d'élèves déclarant avoir été impliqués dans des bagarres



Source : « Filles et garçons sur le chemin de l'égalité : de l'école à l'enseignement supérieur », direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, 2023.

Note de lecture : A l'école primaire, 50 % des garçons déclarent avoir été impliqués dans des bagarres contre 22 % des filles.

4.2. La direction générale de l'enseignement scolaire doit sexuer certains indicateurs du PAP et mobiliser ses données dans le cadre du rapport sur l'impact du budget de l'Etat et de la sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes

De façon plus globale, alors même que les données existent et que les différents enjeux sont à la fois connus et documentés, il s'agit de ventiler par la variable du sexe des personnes concernées par l'éducation nationale l'ensemble des indicateurs actuels des PAP qui peuvent l'être. Cela permettrait de visibiliser les enjeux d'égalité dans le programme 140, pour l'instant inexistants, et d'élargir les thématiques traitées dans le programme 141 au-delà du seul enjeu de mixité au niveau de la terminale. Les indicateurs liés aux performances scolaires permettraient notamment d'identifier les moments où le décrochage se fait par rapport à certaines disciplines, afin de mieux construire des actions correctives.

La DGESCO a indiqué proposer de faire évoluer certains de ses indicateurs de suivi, notamment pour les programmes 139 (enseignement scolaire privé), 140 et 141, et de sexuer les indicateurs relatifs :

- à l'acquisition des compétences fines en français et mathématiques pour le CM1 ;
- aux résultats de l'évaluation de début 6ème ;
- aux résultats aux épreuves écrites de français et de mathématiques du diplôme national du brevet pour les élèves de 3ème.

Par ailleurs, un indicateur présentant des compétences fines, en expression orale et résolution de problèmes, de l'ensemble des élèves à l'entrée en CP pourrait également faire son entrée dans la présentation stratégique du P139 et P140 avec une distinction par sexe.

ANNEXE VIII

Intégration des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes au sein des subventions et marchés publics

SOMMAIRE

1. LA COMMANDE PUBLIQUE, DONT LE MONTANT TOTAL EST ESTIMÉ À 160 MILLIARDS D'EUROS, INTÈGRE PARTIELLEMENT DES OBJECTIFS D'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES, DANS UN CADRE JURIDIQUE INTERPRÉTÉ DE MANIÈRE STRICTE PAR LES ACHETEURS PUBLICS.....2

1.1. La commande publique est régie par un cadre juridique peu prescriptif en matière de prise en compte de l'égalité 2

1.1.1. La commande publique s'inscrit dans un cadre juridique européen et national contraignant, qui lui assigne un nombre croissant d'objectifs.....2

1.1.2. Ce cadre juridique se traduit par une prise en compte limitée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la commande publique, en dépit d'un effet levier reconnu 8

1.2. La mission a recensé plusieurs avancées en matière de prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre de la commande publique, notamment dans le cadre du plan interministériel pour l'égalité 15

1.2.1. Le plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes réaffirme la nécessité de mobiliser l'effet levier de la commande publique pour promouvoir l'égalité.....15

1.2.2. La prise en compte de l'égalité par le biais de la commande publique est émergente mais croissante dans la doctrine de l'achat public.....16

1.3. La mission propose de prioriser la clarification du cadre juridique applicable, de nature à rassurer et guider les acheteurs publics dans leurs pratiques de prise en compte de l'égalité dans la commande publique 17

1.3.1. Les prérequis à la prise en compte de l'égalité dans la commande publique pourraient être consolidés.....17

1.3.2. À cadre juridique constant, l'État peut communiquer de façon volontariste sur le droit applicable pour rassurer les acteurs publics dans leur pratique 19

2. LES SUBVENTIONS PUBLIQUES SONT ATTRIBUABLES DANS UN CADRE JURIDIQUE SOUPLE PERMETTANT DIFFÉRENTES MODALITÉS DE PRISE EN COMPTE DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET HOMMES 20

2.1. Les subventions publiques constituent des crédits largement à la main des acteurs publics auxquels il est possible d'appliquer une logique d'égaconditionnalité 20

2.1.1. Les subventions publiques sont régies par un cadre juridique souple.....20

2.1.2. L'égaconditionnalité recouvre différentes modalités de conditionnement des financements publics à des critères d'égalité 22

2.2. Des pratiques éparses d'égaconditionnalité répondent à des niveaux d'ambition et d'exigence variables, sans cadre partagé entre tous les ministères 23

2.2.1. Au sein de la sphère État, seul le champ de la culture déploie des pratiques d'égaconditionnalité 23

2.2.2. Certaines subventions sont octroyées en tenant compte d'un objectif de mixité dans le contenu des projets, sans en faire toutefois un critère discriminant en matière d'accès aux financements.....29

2.2.3. Au sein de la sphère locale, il existe un mélange d'initiatives à visée informative et pédagogique et de démarches d'égaconditionnalité 29

2.2.4. Au niveau européen, les pratiques d'égaconditionnalité des fonds européens sont peu ambitieuses *30*

2.3. Une politique d'égaconditionnalité des subventions publiques gagnerait à être formalisée et portée au sein de l'Etat 30

Annexe VIII

Après une analyse de l'existant, la présente annexe a pour objectif de proposer une intégration plus ambitieuse et sécurisée de critères d'égalité entre les femmes et les hommes au sein de la commande et des subventions publiques. Au regard des contraintes juridiques et opérationnelles, le levier des subventions publiques apparaît plus facilement mobilisable que celui de la commande publique. Il gagnerait donc à être priorisé.

Les résultats de cette démarche ont vocation à être restitués dans la seconde partie du futur « *rapport sur l'impact du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes* ».

1. La commande publique, dont le montant total est estimé à 160 milliards d'euros, intègre partiellement des objectifs d'égalité entre les femmes et les hommes, dans un cadre juridique interprété de manière stricte par les acheteurs publics

1.1. La commande publique est régie par un cadre juridique peu prescriptif en matière de prise en compte de l'égalité

1.1.1. La commande publique s'inscrit dans un cadre juridique européen et national contraignant, qui lui assigne un nombre croissant d'objectifs

1.1.1.1. Le cadre juridique européen intègre la notion d'égalité entre les hommes et les femmes comme un critère possible mais non obligatoire des marchés publics, à condition d'être en lien direct avec l'objet du marché

Le cadre juridique européen prévoit une possibilité (et non une obligation) d'intégrer des critères relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes au sein des marchés publics. La directive européenne du 26 février 2014 relative à la passation des marchés publics[1] dispose que « *les conditions d'exécution du marché pourraient également viser à favoriser la mise en œuvre de mesures destinées à promouvoir l'égalité des hommes et des femmes au travail, une plus grande participation des femmes au marché du travail et la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée* ». La directive précise par ailleurs que : « *les secteurs et les marchés étant très différents les uns des autres, il ne serait toutefois pas indiqué d'imposer des critères généraux pour la passation de marchés à visée environnementale, sociale ou innovante.* »

En application de ce cadre, l'intégration d'un critère relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes dans un marché public obéit à des contraintes juridiques qui en limitent *a priori* la portée. En application de la directive du 26 février 2014 précitée :

- **les critères du marché ayant trait à l'égalité entre les femmes et les hommes doivent être en lien avec l'objet du marché** (« *les critères d'attribution ou les conditions d'exécution du marché concernant les aspects sociaux du processus de production doivent avoir trait aux travaux, produits ou services à fournir en vertu du marché* ») ;
- **la condition de l'existence d'un lien avec l'objet du marché exclut les critères et conditions relatifs à la politique générale de l'entreprise** (*« les pouvoirs adjudicateurs ne devraient dès lors pas être autorisés à exiger des soumissionnaires qu'ils aient mis en place une politique particulière de responsabilité sociale ou environnementale de l'entreprise »).*

Le cadre juridique européen est complété par la directive européenne du 10 mai 2023 visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes[2] (*cf.* encadré 1). Cette directive prévoit notamment une obligation de transparence pour les entreprises sur les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes, comme cela existe déjà en France avec l'index « égalité professionnelle ».

---

[1] Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics.

[2] Directive UE 2023/970 visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'application du droit.

Encadré 1 : La directive européenne 2023/970 du 10 mai 2023

La directive européenne 2023/970 du 10 mai 2023 visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'application du droit vise à fixer des exigences minimales en matière d'égalité salariale. La directive identifie à cette fin deux leviers : la transparence des rémunérations et le renforcement des mécanismes d'application du droit.

Le droit à la transparence des rémunérations implique de nouvelles obligations pour les entreprises :

- tout candidat à un emploi dispose d'un droit de recevoir de l'employeur potentiel des informations sur la rémunération initiale ou la fourchette de rémunération initiale, ainsi que sur les critères utilisés pour déterminer la rémunération, les niveaux de rémunération et la progression des rémunérations ;
- l'entreprise devra fournir les informations suivantes, aujourd'hui en partie fournies pour le calcul de l'index « égalité professionnelle » en France : l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes, l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes au niveau des composantes variables ou complémentaires, l'écart de rémunération médian entre les femmes et les hommes, l'écart de rémunération médian entre les femmes et les hommes pour les composantes variables ou complémentaires, la proportion de travailleurs féminins et masculins bénéficiant de composantes variables ou complémentaires, la proportion de travailleurs féminins et masculins dans chaque quartile, l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes par catégorie de travailleurs, ventilé par salaire ou traitement ordinaire de base et par composantes variables ou complémentaires.

La directive prévoit en outre un droit à indemnisation pour tout travailleur ayant subi un dommage du fait d'une violation des droits ou obligations relatifs au principe de l'égalité des rémunérations. De plus, la directive prévoit un renversement de la charge de la preuve : il reviendra à l'employeur de prouver qu'il n'y a pas eu de discrimination en matière de rémunération.

Source : Directive UE 2023/970.

1.1.1.2. Le droit national intègre la possibilité pour les marchés publics de prendre en compte l'égalité en lien direct avec l'objet du marché, sans en faire un objectif prioritaire

A la différence d'autres objectifs[3] (par exemple, la préservation de l'environnement), l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas inscrit en tant que tel dans le code de la commande publique. Il fait toutefois l'objet d'une prise en compte indirecte par le biais des objectifs de développement durable[4].

En effet, les marchés publics doivent prendre en compte, lors de la définition du besoin, les objectifs de développement durable (ODD). Ainsi, aux termes de l'article L. 3-1 du code de la commande publique, « *la commande publique participe à l'atteinte des objectifs de développement durable, dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale* ».

[3] L'article L. 110-1 du code de l'environnement dispose que l'objectif de développement durable est composé de cinq engagements : « *la lutte contre le changement climatique ; la préservation de la biodiversité, des milieux, des ressources, ainsi que la sauvegarde des services qu'ils fournissent et des usages qui s'y rattachent ; la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ; l'épanouissement de tous les êtres humains ; et la transition vers une économie circulaire* ».

[4] Définis par l'Organisation des nations unies en 1992, les ODD pour 2030 sont au nombre de 17. Le code de la commande publique n'évoque cependant que les trois grands axes des ODD : économique, social, et environnemental.

Or, l'ODD n°5[5] « Réaliser l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles » comporte plusieurs sous-objectifs (« cibles ») tels que :

- *« mettre fin à toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et des filles »* ;
- *« garantir une participation entière et effective des femmes et leur accès en toute égalité aux fonctions de direction à tous les niveaux de décision, dans la vie politique, économique et publique »* ;
- *« adopter des politiques bien conçues et des dispositions législatives applicables en faveur de la promotion de l'égalité des sexes* ».

Les indicateurs nationaux associés au suivi de cet ODD[6] incluent notamment les écarts de rémunérations entre les hommes et les femmes et le pourcentage de femmes occupant des postes de direction dans le privé et dans la fonction publique.

Sur le fondement de cet objectif, l'article L. 2112-2 du code de la commande publique ouvre la possibilité pour les acheteurs publics de **prendre en compte des considérations relatives à la lutte contre les discriminations dans les conditions d'exécution du marché[7], le plus souvent sous la forme de clauses sociales**.

Toutefois, la commande publique est aussi et avant tout régie par le principe d'égalité de traitement entre les candidats. Le guide des aspects sociaux de la commande publique rappelle à cet égard que la possibilité d'intégrer des clauses relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes dans les marchés publics est à concilier avec les principes de la commande publique et du droit du travail[8].

---

[5] L'objectif de développement durable 5 correspond à la réalisation de l'égalité des sexes et à l'autonomisation de toutes les femmes et les filles. Il vise à mettre fin à toutes les formes de discriminations et de violence contre les femmes et les filles : https://www.agenda-2030.fr/17-objectifs-de-developpement-durable/article/odd5-realiser-l-egalite-des-sexes-et-autonomiser-toutes-les-femmes-et-les#Cibles

[6] Indicateurs pour le suivi national des objectifs de développement durable de l'Insee, disponibles à : Indicateurs pour le suivi national des objectifs de développement durable | Insee.

[7] L'article L. 2112-2 du code de la commande publique dispose : « *Les clauses du marché précisent les conditions d'exécution des prestations, qui doivent être liées à son objet. Les conditions d'exécution peuvent prendre en compte des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, à l'environnement, au domaine social, à l'emploi ou à la lutte contre les discriminations.* »

[8] En droit du travail, les entreprises soumises au droit français doivent traiter les femmes et les hommes de façon égale, ce qui se traduit par une interdiction des discriminations en matière d'embauche , l'interdiction notamment de l'utilisation de quotas répondant à des démarches de discrimination positive (sauf si cela est prévu par une loi expresse), l'absence de différenciation dans la carrière et la rémunération non-justifiée par des éléments objectifs, et l'obligation de mettre en place des mesures de prévention du harcèlement sexuel. Toutefois l'article L. 1142-4 du code du travail précise que l'interdiction des discriminations positives ne fait pas obstacle à l'intervention de mesures temporaires visant à établir une égalité réelle entre les hommes et les femmes.

Conformément au cadre fixé par la directive européenne de 2014 susmentionnée, l'introduction dans une procédure de passation d'un marché public de critères relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes doit être directement reliée à l'objet du marché et non pas à la politique générale de l'opérateur. Par exemple, l'achat d'un support de communication mettant en scène un homme et une femme peut être conditionné au fait que celui-ci ne véhicule pas de stéréotypes[9]. Cette obligation de lien avec l'objet du marché a été précisée par la jurisprudence du Conseil d'État[10], qui indique que la règlementation des marchés publics n'a « *ni pour objet ni pour effet de permettre l'utilisation d'un critère relatif à la politique générale de l'entreprise en matière sociale, apprécié au regard de l'ensemble de son activité et indistinctement applicable à l'ensemble des marchés de l'acheteur, indépendamment de l'objet ou des conditions d'exécution propres au marché en cause ».*

Si ce cadre juridique pose incontestablement des limites à la prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes, il semble faire l'objet d'une interprétation stricte par de nombreux acheteurs publics. Celle-ci constitue un facteur explicatif du faible recours à ces clauses (*cf.* section 1.1.2)

1.1.1.3. Le cadre national a été complété en 2014 par des interdictions de soumissionner aux marchés publics pour les entreprises procédant à des discriminations notamment sur la base du sexe, qui demeurent peu opérantes faute de suivi effectif

Le code de la commande publique prévoit la possibilité de fixer des interdictions de soumissionner à la commande publique[11]. La loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes[12] a posé le principe d'une interdiction d'accès aux contrats de la commande publique pour les entreprises ayant été condamnées au titre de l'article 225-1 du code pénal[13] ou de l'article L. 1146-1 du code du travail[14]. Ce dernier prévoit une peine d'emprisonnement d'un an et une amende de 3 750 € en cas de méconnaissance des dispositions suivantes prévues par l'article L. 1142-1 du code du travail, qui interdit de :

- mentionner dans une offre d'emploi le sexe ou la situation familiale du candidat recherché ;
- refuser d'embaucher une personne, prononcer une mutation, résilier ou refuser de renouveler le contrat de travail d'un salarié en considération de son sexe, sa situation familiale ou sa grossesse ou sur la base de critères différents en fonction du sexe, de la situation familiale, ou de la grossesse ;
- prendre, en considération du sexe ou de la grossesse, toute mesure en matière de rémunération, formation, affectation, promotion professionnelle ou mutation.

---

[9] Cet exemple est mobilisé dans le guide des aspects sociaux de la commande publique de la direction des affaires juridiques du Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et cité dans le rapport d'information de l'Assemblée nationale de Mmes Céline Calvez et Sandrine Josso relatif à la budgétisation intégrant l'égalité.

[10] Décision du Conseil d'État, *Société Dérichbourg Polyurbaine,* du 15 février 2013, et décision du Conseil d'État, *Nantes métropole,* du 25 mars 2018.

[11] Article L. 4 du code de la commande publique : « *Les contrats de la commande publique ne peuvent être attribués à des opérateurs économiques ayant fait l'objet de mesures d'exclusion définies par le présent code* ».

[12] Loi n°2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

[13] L'article 225-1 du code pénal définit les discriminations.

[14] L'article L. 1146-1 du code du travail dispose « *le fait de méconnaitre les dispositions relatives à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, prévues par les articles L.1142-1 et L1142-2, est puni d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 3 750 euros* ».

Ce type de disposition suppose un suivi des entreprises effectivement frappées d'une interdiction de soumissionner, ajoutant une contrainte opérationnelle à celle juridique. Or, l'ensemble des acteurs de l'achat rencontrés par la mission[15] soulignent le caractère inopérant des interdictions de soumissionner, très nombreuses et pour lesquelles il est difficile d'assurer une veille. De plus, la preuve apportée par le candidat de sa non-condamnation, lorsque celle-ci est recherchée, consiste dans la majorité des cas en une déclaration sur l'honneur. Pour les collectivités territoriales, le guide pratique pour la réalisation du rapport sur la situation en matière d'égalité femmes-hommes[16] recommande à ce titre d'intégrer un tableau de suivi des interdictions de soumissionner aux marchés publics au rapport annuel à produire par les collectivités territoriales de plus de 20 000 habitants sur les politiques menées en matière d'égalité entre les femmes et les hommes[17].

Le plan interministériel pour l'égalité 2023-2027 identifie également parmi ses actions la création d'une nouvelle interdiction de soumissionner frappant les entreprises n'ayant pas publié leur index d'égalité professionnelle ou n'ayant pas obtenu une note suffisante à celui-ci[18]. Cette possibilité dépend toutefois de la transposition de la directive de 2023 susmentionnée dans tous les États-membres (soit avant le 7 juin 2026[19]) pour éviter toute distorsion de concurrence interdite au regard du droit de l'Union européenne (UE).

En France, la transposition de la directive devrait se traduire par une refonte de l'index égalité professionnelle afin que celui-ci réponde aux exigences renforcées de la directive. En revanche, d'autres États-membres pourraient quant à eux opter pour d'autres modalités de transposition n'impliquant pas la création d'un index. Aussi, créer une interdiction de soumissionner frappant les entreprises n'ayant pas publié leur index d'égalité professionnelle ne serait, dans ce cas, pas possible sans induire de distorsions de concurrence. En pratique, le conditionnement de la participation des entreprises aux marchés publics pourrait ainsi être complexifié par l'hétérogénéité des modalités de transposition de la directive. À la date de la mission, ce point n'avait pas encore fait l'objet d'analyses approfondies de faisabilité.

Par ailleurs, eu égard aux constats peu encourageants sur l'effectivité des interdictions de soumissionner déjà existantes, la mission émet des réserves quant à l'utilisation privilégiée de ce vecteur juridique pour promouvoir par le levier de la commande publique les entreprises les plus vertueuses au regard de l'égalité entre les femmes et les hommes.

---

[15] Union des groupements d'achats publics (UGAP), réseau des acheteurs hospitaliers (RESAH), Direction des achats de l'État (DAE).

[16] Publié en 2016 par le Centre Hubertine Auclert à destination des collectivités territoriales,

[17] Le décret n°2015-761 du 24 juin 2014 a précisé le contenu de ce rapport annuel à produire obligatoirement par les collectivités territoriales de plus de 20 000 habitants.

[18] 75 points.

[19] Le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) indique que la France prévoit une transposition anticipée de cette directive en 2025.

1.1.1.4. La multiplication des objectifs attribués à la commande publique conduit à une complexité croissante des procédures de consultation et de passation, qui implique des choix de priorisation

La commande publique se voit appliquer un nombre croissant d'objectifs s'ajoutant aux critères de prix et de qualité. Par-delà les enjeux d'efficacité, les grandes thématiques socio-économiques ont progressivement irrigué la commande publique.

Les dernières évolutions de la réglementation ont eu pour objectif :

- **de simplifier les procédures et accroître la part des petites et moyennes entreprises dans la commande publique :** c'est notamment l'objet de l'allégement des contraintes pesant sur les acheteurs publics prévu par la loi ASAP (loi d'accélération et de simplification de l'action publique, publiée en décembre 2020) ;
- **d'encourager la prise en compte de considérations sociales par les entreprises** : c'est l'objet des mesures ayant donné aux acheteurs publics la possibilité de prendre en compte de nouveaux critères d'attribution liés notamment à une garantie de rémunération équitable des producteurs, au développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, à l'insertion professionnelle des publics en difficulté ou encore à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. La loi n°2021-1104 dite « climat et résilience » du 22 août 2021[20] prévoit l'intégration systématique de considérations sociales, en lien avec l'objet du marché, dans les conditions d'exécution pour les marchés publics d'un montant supérieur aux seuils européens ainsi que pour les concessions[21] ;
- **d'inciter plus fortement à la transition environnementale** : la possibilité de prendre en compte des critères environnementaux est récemment devenue une obligation pour les acheteurs publics. Aussi, la loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a imposé aux acheteurs, dans leurs marchés de fournitures, d'acquérir des biens issus du réemploi ou de la réutilisation ou comportant des matières recyclées. La même loi « climat et résilience » a introduit de nouvelles obligations en matière environnementale pour les acheteurs publics, dont la plupart seront appliquées à horizon 2026. Sauf exceptions, les acheteurs devront d'ici 2026 au plus tard prendre en compte des caractéristiques environnementales au niveau des spécifications techniques, des critères d'attribution et dans les conditions d'exécution du marché.

Aussi, la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein des marchés publics côtoie d'autres objectifs, pour certains contraignants comme c'est le cas de la préservation de l'environnement.

La mission souligne dans ce cadre le risque de tensions croissantes, relevé par plusieurs interlocuteurs[22] entre les objectifs d'efficience (qui impliquent de maximiser la concurrence sur le critère prix) **et la prise en compte d'autres objectifs dans les marchés publics** (clauses environnementales, sociales, etc.). En effet, l'efficacité de la commande publique, premier objectif fixé par le code de la commande publique, implique plutôt une simplification maximale des procédures voire une concentration des achats pour bénéficier d'économies d'échelle[23].

---

[20] Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

[21] Article 35 de la loi « climat et résilience ».

[22] Direction des achats de l'État, Union des groupements d'achats publics.

[23] Stéphane Saussier, Jean Tirole, Conseil d'analyse économique, *Renforcer l'efficacité de la commande publique,* 2015.

Le Conseil d'analyse économique (CAE) invitait dès 2015 la puissance publique, dans une note, à clarifier les objectifs attribués à l'achat public : « *Les montants importants de la commande publique en font un possible levier pour atteindre des objectifs sociaux, environnementaux ou d'innovation, le donneur d'ordres devant alors incorporer ces critères dans la phase de sélection des entreprises. […] Sans remettre en cause la légitimité des objectifs poursuivis, il faut noter que la puissance publique dispose de moyens plus directs et efficaces (via les taxes ou les subventions) pour les atteindre.* »

Compte tenu des nouvelles obligations introduites par la loi « climat et résilience », la DAE soulève également la nécessité d'évaluer l'effet d'un élargissement des objectifs de la commande publique sur les conditions de concurrence et *in fine* sur les prix. A date, cette analyse n'a toutefois pas été réalisée.

1.1.2. Ce cadre juridique se traduit par une prise en compte limitée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la commande publique, en dépit d'un effet levier reconnu

1.1.2.1. La commande publique représente un montant de 160 milliards d'euros, aux effets directs sur le tissu économique

En France, en 2022, l'observatoire économique de la commande publique (OECP) estimait le montant global de la commande publique[24] à de 160 Md€ en augmentation par rapport à 2021 (151 Md €). Au niveau européen, la commande publique représente chaque année environ 14 % du produit intérieur brut de l'Union européenne (UE)[25]. La commande publique est réalisée à 46 % par l'État (y compris défense et sécurité), à 32 % par les collectivités territoriales, et à 22 % par les établissements publics de santé.

[24] Un marché public est un contrat conclu à titre onéreux entre un pouvoir adjudicateur (Etat, collectivités territoriales, établissements publics) et un opérateur économique, qu'il soit public ou privé, pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services. La commande publique intègre les marchés publics ainsi que les achats publics éventuellement réalisés en dehors d'un marché.

[25] European Institute for Gender Equality, *Gender-responsive public procurement : step-by-step toolkit*, 2022.

Ce volume financier confère à la commande publique un effet levier important souligné par différents travaux[26]. Le cadre juridique européen et national reconnaît également cet effet levier. Ainsi, la directive européenne du 26 février 2014 relative à la passation des marchés publics[27] indique qu'il est « *absolument primordial de tirer pleinement parti du potentiel des marchés publics pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive ».* De la même manière, la stratégie de l'Union européenne 2020-2025 pour l'égalité entre les hommes et les femmes souligne l'engagement de la Commission européenne à lutter contre les discriminations dans les marchés publics et à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes dans les appels d'offres publics[28]. L'institut européen pour l'égalité des genres[29] insiste sur l'effet levier que peut représenter la commande publique en la matière[30].

Toutefois, si de nombreux travaux s'accordent à souligner l'existence d'un effet levier significatif des achats publics, **il n'existe pas de mesure ou d'estimation de son ampleur** en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Sur un autre plan, des initiatives visant à évaluer l'impact de l'intégration de critères environnementaux dans les marchés publics ont été conduites[31] sans qu'il n'existe de quantification précise et consensuelle de cet effet levier, particulièrement difficile à mesurer.

---

[26] *Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité,* Conseil économique, social et environnemental, 2017 ; *Guide Buydis de lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité dans l'emploi à travers les clauses des marchés publics*, 2014 ; Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes par Mmes Céline Calvez et Sandrine Josso, députées, mai 2023.

[27] Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics.

[28] Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au comité économique e social européen et au comice des régions, le 5 mars 2020.

[29] European Institute for Gender Equality, *Gender-responsive public procurement : step-by-step toolkit*, 2022.

[30] « *Gender-responsive public procurement offers a major opportunity to leverage public spending to pursue a fairer allocation of economic resources and improve living standards for both women and men ».*

[31] Notamment le guide de l'ADEME, *L'achat public : une réponse aux enjeux climatiques,* 2016.

1.1.2.2. L'obligation de lien entre le critère relatif à l'égalité et l'objet du marché pose des questions de sécurité juridique pour les acheteurs publics, qui préfèrent le plus souvent s'en tenir à une interprétation restrictive

La notion d'obligation de lien entre le critère relatif à l'égalité et l'objet du marché peut être interprétée assez largement. En application de l'article L. 2112-3 du code de la commande publique[32], toutes les étapes du cycle de vie des travaux, fournitures ou services entrant dans le périmètre du marché sont en effet réputées liées à son objet[33].

Or, l'appréciation de la nature du lien entre lesdits critères et l'objet du marché peut être entourée d'incertitudes :

- la direction des achats de l'Etat (DAE) a indiqué la persistance d'incertitudes sur la nature du lien avec l'objet du marché. Selon la DAE, cette incertitude conduit les acheteurs à se limiter « *souvent à une approche incitative peu contraignante pour les titulaires des marchés* ». Aussi, les acheteurs publics tendent à limiter l'application de critères d'égalité entre les femmes et les hommes (le plus souvent par le biais de la mixité) au public bénéficiaire d'une clause d'insertion (*cf*. encadré 2) ;
- le centre Hubertine Auclert et le GIP Maximilien soulignent d'ailleurs dans leur recueil pratique 2023[34] que : « *si la direction des affaires juridiques de Bercy reconnaît la faculté à l'organisme acheteur d'intégrer un critère d'attribution relatif à l'égalité femmes-hommes, il importe de mentionner pour la bonne information du lecteur* ***qu'il existe en parallèle d'autres interprétations juridiques plus restrictives,*** *qui tendent à questionner la caractérisation du lien entre un critère d'égalité et l'objet du marché quel qu'il soit* » ;
- les collectivités territoriales rencontrées par la mission, à savoir la Ville de Paris et l'Eurométropole de Strasbourg, ont relevé cette même incertitude.

---

[32] Article L. 2112-3 du code de la commande publique : « *Les conditions d'exécution qui se rapportent aux travaux, fournitures ou services objet du marché, à quelque égard que ce soit et à n'importe quel stade de leur cycle de vie sont réputées liées à l'objet du marché. Elles peuvent notamment se rapporter à un processus spécifique de* production, de fourniture ou de commercialisation ou à un *processus spécifique lié à un autre stade du cycle de vie, même lorsque ces éléments ne ressortent pas des qualités intrinsèques des travaux, fournitures ou services* ».

[33] CE, *Nantes Métropole*, 25 mai 2018.

[34] Centre Hubertine Auclert et GIP Maximilien, Recueil pratique : promouvoir l'égalité femmes-hommes dans la commande publique, 2023.

Encadré 2 : Exemples de marchés publics prenant en compte des considérations relatives à l'égalité

La mission a pris connaissance d'exemples de marchés publics intégrant un critère relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes.

La marché « SOLIMP » consiste en un accord-cadre pour l'acquisition, la location et la maintenance de solutions d'impression pour l'État et les établissements publics. Ce marché représente l'archétype de la prise en compte de l'égalité dans les marchés publics, à savoir sous la forme d'une clause d'insertion. Il contient une clause de performance en matière d'insertion dans ses critères d'attribution : le taux de féminisation des salariés mobilisés dans le cadre de la clause d'insertion. Un suivi de l'exécution a permis de noter que début 2024, 37,4 % des bénéficiaires de la clause d'insertion du marché étaient des femmes.

Au niveau local, la mission a pris connaissance de plusieurs marchés intégrant des engagements en faveur de l'égalité. À titre d'exemple, la ville de Paris a inséré dans son marché relatif à l'encadrement d'ateliers sportifs, une clause à l'égard des animateurs mobilisés par le titulaire (le personnel mobilisé signe une charte visant à s'engager à ne pas véhiculer de stéréotypes genrés et à promouvoir un pratique sportive égalitaire non stigmatisante). La ville de Lyon a quant à elle fait du critère relatif à l'égalité le critère de départage des soumissionnaires en cas d'égalité de notation[35].

Source : DAE, Ville de Paris, Ville de Strasbourg.

Dans ce contexte, rares sont les cas d'intégration de critères plus ambitieux ayant trait à l'égalité entre les femmes et les hommes au sein des marchés publics. La mission a tout de même pris connaissance d'un exemple de marché de services relatif au nettoyage allant plus loin en ce qu'il contient des critères relatifs à la féminisation de l'encadrement intermédiaire sous la forme d'une clause de progrès[36] (*cf.* encadré 3). **Les interlocuteurs rencontrés par la mission expriment des avis divergents quant à la conformité de ce type de clause avec le cadre juridique** : si certains estiment que l'encadrement de l'équipe affectée à la prestation est naturellement en lien avec l'objet du marché[37], l'UGAP indique que l'exemple de ce marché n'a pas été mobilisé dans le guide des aspects sociaux de la commande publique précisément en raison d'une incertitude quant à son ingérence dans la politique générale de l'opérateur.

[35] La municipalité signale toutefois que ce critère n'a été utilisé qu'une seule fois pour départager deux soumissionnaires sur 300 marchés analysés sur l'année 2021.

[36] Union des groupements d'achat public.

[37] C'est notamment l'interprétation du RESAH.

Encadré 3 : Exemple d'un marché passé par l'UGAP pour des prestations de nettoyage

Ce marché étudié par la mission contient, en plus d'une clause d'insertion, d'autres clauses sociales ayant trait à l'égalité entre les femmes et les hommes :

- il s'agit d'une part d'une clause de progrès insérée dans le cahier des clauses administratives particulières (CCAP), par laquelle le titulaire s'engage à faire progresser le taux effectif d'emploi de personnels féminins au sein de l'encadrement, avec l'objectif de tendre vers 50 % de personnel encadrant féminin durant la durée du marché. La titulaire transmet au mois de janvier chaque année un tableau de suivi qui doit permettre de constater une progression effective du taux d'emploi du personnel encadrant féminin au plus tard à la troisième transmission ;
- le marché contient également un plan de progrès relatif aux conditions de travail visant à faire progresser le travail en journée et/ou en continu (et donc réduire le temps partiel subi) afin d'atteindre 30 % des heures travaillées en journée et en continu.

Le suivi de ce marché a permis de constater une augmentation du taux d'encadrement féminin, qui a atteint 50 % en 2023, contre 39 % en 2021.

Source : UGAP.

L'ensemble des acteurs de l'achat public rencontrés par la mission a mis en exergue le sentiment d'insécurité juridique quant à la possibilité de prendre en compte des considérations relatives à l'égalité. Dans un contexte où l'égalité n'est un objectif prioritaire des stratégies d'achat, le risque de contentieux ressenti par les acheteurs s'avère particulièrement peu incitatif à une plus large intégration de critères relatifs à l'égalité dans les marchés. Cette frilosité se traduit en pratique par une prise en compte des considérations relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes limitée aux clauses sociales et notamment aux clauses d'insertion dans les marchés publics.

Face à ce constat, la DAE a déposé une demande d'instrument technique auprès de la Commission européenne fin 2023 pour obtenir un accompagnement sur l'utilisation de la commande publique comme levier de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, sa demande n'ayant toutefois pas été retenue. Dans cette demande, la DAE a noté que le cadre législatif français ne permettait aux acheteurs qu'une action « *de premier niveau* », demandant de ce fait s'il serait possible de « *s'affranchir de l'exigence de rattachement* » des considérations sociales avec l'objet du marché pour étendre les critères à la politique générale de l'opérateur.

1.1.2.3. Les clauses sociales sont présentes dans une part croissante mais limitée des marchés publics notifiés (18 %)

L'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes ne constituant pas un objectif direct et explicite de la stratégie d'achats publics, elle est prise en compte dans le cadre plus large de l'achat socialement responsable. Ainsi, la prise en compte de l'égalité dans les marchés publics, lorsqu'elle existe, est le plus souvent limitée aux clauses sociales.

Les clauses sociales sont intégrables aussi bien au cahier des clauses techniques particulières (CCTP) qu'aux critères de choix ou aux conditions d'exécution. Dans la pratique, la considération sociale est le plus souvent intégrée aux conditions d'exécution du contrats (20 % de marchés notifiés), et plus rarement aux critères d'attribution (6 %) ou au cahier des clauses techniques particulières (CCTP) (2 %)[38].

Le plan national pour des achats durables 2022-2025 prévoit d'atteindre 30 % de marchés comportant des considérations sociales en 2025.

Les extractions réalisées par la DAE à partir de l'outil PLACE permettent en effet d'observer une augmentation de la part des marchés notifiés par l'État (hors opérateurs) intégrant une considération sociale[39], celle-ci passant de 20 % en 2021 à 27 % en 2023. On observe des disparités entre ministères : le ministère des affaires étrangères est celui qui intègre le plus souvent une considération sociale (48 % en 2023), tandis que le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire n'en intègre qu'à 15 % de ses marchés notifiés.

Toutefois, les données PLACE ne distinguant pas les clauses « coercitives » (critère d'attribution ou condition d'exécution du marché) et « incitatives » (à visée informative, pédagogique, ou de sensibilisation), il est possible qu'une part importante des considérations sociales prises en compte dans les chiffres susmentionnés se limitent à une disposition incitative à visée pédagogique ou informative[40]. Pour rappel, les dispositions incitatives ne sont pas explicitement prévues par le code de la commande publique et ne constituent pas des obligations pour les titulaires. La DAE souligne qu'elles ne rentrent pas dans la mesure des achats responsables[41] et en préconise plutôt la mobilisation « *si le niveau de maturité du segment d'achat dans le champ social est faible ou si la disposition considérée est difficilement mobilisable dans le respect des règles de la commande publique (exemple : considérations liées à la promotion de l'égalité femme-homme au travail)* »[42].

Sur le périmètre agrégé de la commande publique (État, collectivités, établissements publics de santé), l'observatoire économique de la commande publique (OECP) estime quant à lui que 13,2 % des marchés publics notifiés d'une valeur supérieure à 90 000 € HT, représentant 17,6 % du montant total des marchés publics français, intègrent une clause sociale[43].

---

[38] Données PLACE, DAE.

[39] Ces données PLACE n'intègrent pas les opérateurs de l'État : cette différence de périmètre peut expliquer l'écart avec l'évaluation de l'observatoire économique de la commande publique. D'autre part, les données PLACE ne différencient pas les clauses incitatives et coercitives, ne permettant pas connaître l'augmentation respective de chaque catégorie de clauses.

[40] À l'inverse d'une clause ferme intervenant dans la décision d'attribution ou d'un critère explicitement pondéré dans l'analyse des offres.

[41] La politique d'achats responsables de l'État français s'applique à tout marché public supérieur à 40 000 € HT.

[42] Note de la DAE, *Politique d'achats responsables de l'État et de ses établissements publics : cadre de mise en œuvre et conduite opérationnelle*, 14 avril 2023.

[43] Estimation de l'OECP de 2021.

1.1.2.4. Parmi les clauses sociales, la prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes demeure résiduelle

La prise en compte au sein des clauses sociales de l'égalité entre les femmes et les hommes est effectuée *via* deux leviers : les clauses d'insertion ou les clauses sociales relatives à la lutte contre les discriminations.

1.1.2.4.1. Au sein des clauses sociales, la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes est le plus susceptible d'être visée par une clause d'insertion

La direction des achats de l'Etat (DAE) recommande l'intégration de critères de mixité au sein des clauses d'insertion. Afin d'intégrer l'égalité entre les femmes et les hommes à la commande publique, elle préconise notamment de « *mobiliser le dispositif de la clause sociale d'insertion comme condition d'exécution assortie d'un critère d'attribution sur les enjeux de promotion de l'emploi féminin parmi les publics en insertion* ». La DAE a fourni en exemple les marchés Solimp[44] ainsi qu'un marché de téléphonie mobile[45], qui mobilisent parmi leurs critères d'attribution le taux de féminisation des publics en insertion.

Un travail a ainsi été effectué pour rééquilibrer les clauses d'insertion des marchés publics au bénéfice de femmes, car celles-ci bénéficient essentiellement à un public masculin[46]. En effet, l'association Alliance Villes emplois a estimé en 2019 que 84 % des bénéficiaires des clauses sociales d'insertion étaient des hommes[47]. Parmi les facteurs d'explication à ce déséquilibre, il est possible de souligner que les clauses d'insertion se sont développées plus précocement dans des filières où les hommes sont surreprésentés (bâtiment, travaux publics). L'instruction interministérielle du 11 avril 2019[48] affirme la nécessité de diversifier les publics bénéficiaires des clauses d'insertion dans les marchés publics au profit des femmes, des jeunes, et des personnes en situation de handicap notamment.

Cette pratique peut toutefois être à l'origine d'un biais consistant à concentrer les critères relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes sur des problématiques relatives à la précarité des conditions de travail ou aux publics en difficulté d'insertion, au détriment d'une vision plus large et généraliste de l'effet levier de la commande publique sur l'égalité (mixité des postes d'encadrement, gouvernance, égalité salariale).

1.1.2.4.2. La prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes peut aussi passer par une clause sociale relative à la lutte contre les discriminations, qui ne représentent toutefois qu'1 % des marchés notifiés par les ministères

D'après les mêmes données fournies par la direction des achats de l'État, les clauses sociales, incitatives ou coercitives, relatives à la lutte contre les discriminations ne sont présentes que dans 1 %[49] des marchés notifiés sur le périmètre des ministères (hors opérateurs)**.** Il est à noter que ce type de clauses peut par ailleurs concerner d'autres types de discriminations.

---

[44] Marché relatif à des solutions d'impression.

[45] Règlement de consultation du marché « *services de communications mobiles et prestations associées* », Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, novembre 2023.

[46] Guide des aspects sociaux de la commande publique, direction des affaires juridiques, 2022.

[47] Il n'existe pas d'autre évaluation sexuée des bénéficiaires des clauses d'insertion.

[48] Instruction interministérielle DGEFP/DAE/CGET du 11 avril 2019 relative à la mise en œuvre des clauses sociales favorisant l'accès du marché du travail des personnes qui en sont éloignées.

[49] Donnée fournie par la direction des achats de l'État (DAE)

1.1.2.4.3. Le suivi opérationnel de ces clauses est loin d'être systématique, et peut poser des difficultés en pratique

Le développement de ce **type de clauses sociales pose en outre la question du suivi opérationnel** par le pouvoir adjudicateur des engagements pris par le soumissionnaire dans le cadre de la clause sociale, voire de l'éventualité de pénalités en cas de non-respect de la clause. Les acteurs de l'achat public par la mission confirment ne jamais avoir appliqué de sanction ou pénalité à l'issue du non-respect d'une clause d'insertion. La généralisation des clauses de progrès[50] dans les considérations sociales des marchés est toutefois à l'origine de réflexions en cours quant aux mécanismes de suivi, parfois chronophages[51], des engagements sociaux des titulaires de marchés publics.

1.2. La mission a recensé plusieurs avancées en matière de prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre de la commande publique, notamment dans le cadre du plan interministériel pour l'égalité

1.2.1. Le plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes réaffirme la nécessité de mobiliser l'effet levier de la commande publique pour promouvoir l'égalité

Le plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2023-2027, adopté le 8 mars 2023, identifie la commande publique comme un levier pour favoriser les entreprises les plus vertueuses au regard de l'égalité entre les femmes et les hommes, dans un contexte où politique d'achats publics de l'État intègre de façon croissante cet enjeu.

Deux actions sont identifiées en particulier :

- n'autoriser l'accès aux marchés publics qu'aux entreprises respectant les obligations en matière de publication de l'index égalité professionnelle, ou qui ont obtenu une note suffisante à cet index (75 points) ;
- sensibiliser les acheteurs publics à leurs obligations en matière de prise en considération de l'égalité professionnelle et salariale lors des marchés.

Comme évoqué *supra*, la première action viendrait étendre les possibilités d'interdiction de soumissionner à un critère relevant de la vérification du respect par l'opérateur de son obligation légale de publication de l'index d'égalité professionnelle, et implique donc une modification de la partie législative du code de la commande publique. Son articulation avec la transposition de la directive européenne du 10 mai 2023 précitée doit également faire l'objet d'une analyse portant à la fois sur les contraintes juridiques et pratiques. Ce prérequis juridique s'ajoute aux réserves de la mission, évoquées *supra*, quant à la portée opérationnelle des interdictions de soumissionner (*cf.* section 1.1.1.2 ci-dessus).

La deuxième action, consistant en une sensibilisation des acheteurs à leurs obligations en matière d'égalité professionnelle et salariale, ne pose pas de difficulté juridique et a déjà connu différentes mises en œuvre.

---

[50] Une clause de progrès est une clause qui fixe un objectif intermédiaire au titulaire du marché, contrôlable à une échéance prévue lors de la passation du marché.

[51] L'UGAP a notamment souligné avoir dû dégager des postes dédiés au sein de son organigramme, au contrôle des engagements sociaux et environnementaux des titulaires de marchés publics.

1.2.2. La prise en compte de l'égalité par le biais de la commande publique est émergente mais croissante dans la doctrine de l'achat public

De façon plus générale, les enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes figurent de façon croissante dans la documentation de l'État relative aux achats publics. Le centre Hubertine Auclert qualifie la prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la commande publique « *d'enjeu émergeant au sein de l'achat socialement responsable* »[52]. Le rapport d'information de l'Assemblée nationale relatif à la budgétisation intégrant l'égalité relève notamment que le guide sur les aspects sociaux de la commande publique de la direction des affaires juridiques de Bercy (DAJ), consacre depuis son édition 2022 une partie entière à la « *promotion de l'égalité femmes-hommes* » et formule plusieurs recommandations visant à favoriser la prise en compte des enjeux d'égalité dans les différentes pièces des marchés publics dans le respect de ces contraintes juridiques.

En effet, le guide note que « *le sujet de l'égalité s'inscrit progressivement dans les politiques d'achats responsables au titre des considérations sociales. (…). La commande publique (…) constitue un levier qui permet de prendre en compte, de valoriser et de favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes, au titre de l'exemplarité des pouvoirs publics et reconnaît la prise en compte de la lutte contre les discriminations dans les conditions d'exécution des marchés publics* ».

L'État a également attiré l'attention des acheteurs publics sur certaines filières, telles que celles de la propreté et de la sécurité privée. Celles-ci ont fait l'objet d'une circulaire de mars 2022[53], qui recommande que les marchés de l'État intègrent systématiquement un plan de progrès sur le taux d'encadrement féminin de proximité des personnes affectées à la réalisation des prestations dans le secteur de la propreté[54].

Par ailleurs, certains acteurs publics ont l'obligation de publier un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER)[55]. Or, il est possible dans le cadre d'un SPASER de prévoir un axe en lien avec l'égalité femmes-hommes dans la commande publique, à l'image du SPASER de la ville de Lyon 2021-2026 qui prévoit que les marchés de communication et évènementiel mentionnent systématiquement la volonté de la ville d'une communication non-stéréotypée et accessible.

Certains SPASER intègrent également des clauses de progrès : ainsi celui de la ville Lyon prévoit de développer les clauses de progrès pour les marchés d'une durée supérieure à trois ans et d'intégrer dès que le marché le permet, des conditions de parité dans les conditions d'exécution du marché.

---

[52] Centre Hubertine Auclert, « Recueil pratique : promouvoir l'égalité femmes-hommes dans la commande publique », disponible à : https://www.centre-hubertine-auclert.fr/actualites/publication-du-recueil-pratique-promouvoir-legalite-femmes-hommes-dans-la-commande

[53] Circulaire du 16 mars 2022 relative aux engagements de l'État pour favoriser, par l'achat public, un emploi de qualité et responsable dans les filières de la propreté et de la sécurité privée.

[54] La circulaire précise le lien avec l'objet du marché : « *cette obligation cible exclusivement les personnes affectées à la réalisation des prestations objet du marché.* »

[55] Les SPASER sont obligatoires au-delà d'un seuil du montant total des achats réalisés (articles L. 2111-3 et D. 2111-3 du code de la commande publique).

La création et l'extension de labels sont également à signaler au titre de la prise en compte de l'égalité dans les marchés publics, en particulier, le label « égalité professionnelle entre les femmes et les hommes », créé en 2004 par l'association française de normalisation (AFNOR) et le label « diversité », créé en 2008 et dédié à la prévention des discriminations et promotion de la diversité[56]. Certains ministères labellisés disposent par exemple de dispositifs de sensibilisation de leurs fournisseurs à l'égalité, à la prévention des discriminations ou encore à la promotion de la mixité professionnelle, sans que cela ne soit un élément obligatoire de la labellisation.

Le rapport parlementaire précité note l'utilité de ces méthodes dites de « *nudge* »[57], telles que la labellisation, mobilisant également l'exemple de questionnaires facultatifs envoyés aux candidats aux marchés publics, portant sur leur politiqué d'égalité entre les femmes et les hommes. À ce titre, la grille d'auto-diagnostic proposée par le centre Hubertine Auclert[58] comporte une question : *« les entreprises et associations qui répondent aux appels d'offres sont-elles interrogées sur leurs pratiques en matière d'égalité professionnelle ?* ».

1.3. La mission propose de prioriser la clarification du cadre juridique applicable, de nature à rassurer et guider les acheteurs publics dans leurs pratiques de prise en compte de l'égalité dans la commande publique

1.3.1. Les prérequis à la prise en compte de l'égalité dans la commande publique pourraient être consolidés

L'*European Institute for Gender Equality* (EIGE) a identifié cinq prérequis à une intégration réussie des critères d'égalité entre les femmes et les hommes à la commande publique :

- un cadre juridique applicable à la commande publique qui intègre l'enjeu de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- des stratégies d'achats public qui incluent l'égalité entre les femmes et les hommes en tant qu'objectif ;
- des plans relatifs à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes qui mentionnent le levier que constitue la commande publique ;
- une collaboration fréquente entre les responsables de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et les responsables de la stratégie d'achat public ;
- un système de suivi et de *reporting* efficace.

---

[56] Depuis 2015 il existe une alliance des deux labels (label AFNOR Diversité et Egalité).

[57] Désigne un « effet coup de pouce », c'est-à-dire un effet d'incitation ou d'entraînement.

[58] Annexée au guide du centre Hubertine Auclert et du GIP Maximilien.

Tableau 1 : État d'avancement en France des prérequis identifiés par l'EIGE

Prérequis	Prérequis atteint en France (O/N)
Cadre juridique applicable à la commande publique intégrant l'enjeu de l'égalité entre les femmes et les hommes	O
Stratégies d'achats public qui incluent l'égalité entre les femmes et les hommes en tant qu'objectif	N
Plans relatifs à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes qui mentionnent le levier que constitue la commande publique	O
Collaboration fréquente entre les responsables de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et les responsables de la stratégie d'achat public	N
Système de suivi et de *reporting* efficace	N

Source : Mission.

L'analyse du cadre français à l'aune de ces prérequis (*cf.* tableau 1) permet de constater que malgré une intégration juridiquement possible de l'égalité à la commande publique, les stratégies d'achats intègrent l'objectif d'égalité de façon moins explicite et ferme que d'autres objectifs, par exemple ceux environnementaux. De plus, le versant de ce cadre juridique constitué d'interdictions de soumissionner a paru peu efficace à la mission en raison des difficultés de suivi opérationnel posées.

De plus, la collaboration entre les responsables de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes et les responsables de la stratégie d'achat public pourrait probablement être renforcée, tout comme le suivi et le *reporting* qui semblent devoir gagner en robustesse et en précision (*cf. supra*).

La mission souligne également la nécessité de prendre en compte le volume d'achat concerné (et donc l'effet levier associé), afin de cibler les plus gros acheteurs de façon prioritaire.

Dans le périmètre des achats de l'État, cinq ministères représentant plus de 87 % des dépenses (armées, intérieur, finances, justice, transition écologiques). La composition des marchés révèle que les principales dépenses portent sur l'immobilier, dont travaux et entretien (9 Md €), les prestations et fournitures générales, dont achats de formations et prestations intellectuelles (4,7 Md €), l'informatique et la télécommunication (3,7 Md €), les véhicules et transports (3,1 Md €), et l'énergie (2 Md €).

Par ailleurs, dix établissements publics représentent 50 % des achats réalisés par les établissements publics : le commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), la société des grands projets (SGP), le centre nationale d'études spatiales (CNES), France travail, le centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'établissement français du sang (EFS), l'agence publique pour l'immobilier de la justice, l'office national des forêts (ONF), les voies navigables de France, et le centre national des œuvres universitaires et scolaires.

1.3.2. À cadre juridique constant, l'État peut communiquer de façon volontariste sur le droit applicable pour rassurer les acteurs publics dans leur pratique

Le manque ressenti de sécurité juridique offert par le cadre actuel est souligné par l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission comme un frein majeur au développement de clauses contraignantes dans les marchés publics. Cette incertitude est aussi à l'origine d'une concentration des critères relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes dans les marchés publics au sein des clauses d'insertion, ce qui tend à réduire le champ d'application de ces considérations aux seules questions de précarité et d'insertion.

Constatant que l'obligation de lien avec le marché constitue un obstacle important à l'intégration de critères d'égalité dans les marchés publics, **une communication claire et rassurante à l'égard des acheteurs publics apparaît indispensable quant aux possibilités ouvertes par le cadre juridique.**

Dans ce contexte, la mission préconise :

- par une co-saisine de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et de la direction des achats de l'Etat, de **clarifier *en priorité* l'analyse juridique** afin de préciser la teneur du rattachement des considérations sociales avec l'objet du marché, soit un prérequis indispensable avant d'envisager toute extension des critères d'égalité à la politique générale de l'opérateur ;
- **en fonction des résultats de cette analyse juridique, d'envisager d'élaborer une stratégie interministérielle** à déployer d'abord dans les plus gros ministères acheteurs en priorisant les marchés à forte dimension RH (parmi les marchés de services avec les montants les plus importants). Au-delà des clauses d'insertion, des leviers intéressants pourrait être préconisés, sous réserves de la vérification de leur faisabilité juridique :
  - (i) l'insertion de critères de mixité appliqués aux équipes (pour les secteurs professionnels peu féminisés, comme l'informatique) mais aussi à l'encadrement intermédiaire (pour les secteurs féminisés, par exemple le nettoyage[59]) ;
  - (ii) des exigences d'amélioration des conditions et des horaires de travail dans les marchés de services les plus importants (afin d'améliorer indirectement la situation de femmes, mais aussi des hommes dans des marchés de service comme le nettoyage ou l'assistance téléphonique) ;
  - (iii) des obligations de lutte contre les stéréotypes, notamment de genre, dans les marchés de services s'y prêtant, par exemple dans le champ de la communication ou de l'édition ;
- **mettre en œuvre un suivi interministériel** et agrégé au niveau de l'ensemble de la commande publique, à partir de l'outil PLACE perfectionné, et prévoir une restitution consolidée dans le cadre de la deuxième partie du futur « *rapport sur l'impact du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes* » (qui restituera les résultats de la démarche de budgétisation intégrant l'égalité entre les femmes et les hommes).

[59] Par exemple, clauses visant à s'assurer de la prise en compte des contraintes familiales pour les personnels affectés à l'exécution du contrat. En effet, inscrire les prestations de nettoyage dans les heures de travail de la journée plutôt qu'en horaire décalé a fort effet sur l'accès, le maintien dans l'emploi et les conditions de vie des personnes travaillant dans le secteur de la propreté ou les femmes sont surreprésentées (horaires décalés : difficultés garde d'enfants, transports, temps partiel subi, fatigue).

2. Les subventions publiques sont attribuables dans un cadre juridique souple permettant différentes modalités de prise en compte de l'égalité entre les femmes et hommes

2.1. Les subventions publiques constituent des crédits largement à la main des acteurs publics auxquels il est possible d'appliquer une logique d'égaconditionnalité

2.1.1. Les subventions publiques sont régies par un cadre juridique souple

La subvention caractérise la situation dans laquelle la collectivité apporte un concours financier à une action initiée et menée par une personne publique ou privée, poursuivant des objectifs propres auxquels l'administration, y trouvant intérêt, apporte soutien et aide[60]. À la différence d'un marché public, elle n'a pas pour objet de répondre, contre rémunération, à un besoin exprimé par un pouvoir adjudicateur[61]. De plus, les subventions versées à la suite d'appels à projets ou d'appels à manifestations d'intérêt, qui connaissent un développement croissant, répondent à un cahier des charges rédigé librement par la puissance publique.

Le cadre juridique applicable aux subventions octroyées par les pouvoirs publics se caractérise par sa grande souplesse. Le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE) notait dès 2016 que : « *l'attribution des subventions fait l'objet d'un choix quasi-discrétionnaire de la personne publique* »[62]. La subvention est en effet discrétionnaire : aucune loi ni aucun règlement n'en impose le versement.

De la même manière, la jurisprudence rappelle qu'il n'existe aucun droit à percevoir une subvention : *« l'attribution d'une subvention ne constitue pas un droit pour les personnes remplissant les conditions légales pour l'obtenir* »[63].

Les subventions supérieures à 23 000 € doivent faire l'objet d'une convention et d'une déclaration des données essentielles de la subvention[64] tandis que les subventions d'un montant inférieur peuvent faire l'objet d'un arrêté, d'une décision ou d'une délibération. Le bénéficiaire est tenu de respecter l'affectation de ces fonds et ne peut utiliser la subvention à une autre fin. La puissance publique doit quant à elle verser la subvention dans un délai de 60 jours à compter de sa notification, à moins d'avoir arrêté d'autres dates de versement ou d'avoir conditionné le versement à la survenance d'un évènement déterminé.

Depuis la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République[65], tout bénéficiaire d'une subvention publique est tenu de s'engager à respecter les principes de liberté, égalité, fraternité et dignité de la personne humaine, à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République et s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public[66]. La violation de ces règles emporte l'obligation pour la puissance publique de procéder par une décision motivée au retrait de la subvention.

---

[60] Circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément.

[61] Conseil d'État, *Commune d'Aix-en-Provence*, 6 avril 2007.

[62] Note du HCE, *Activer l'éga-conditonnalité ou le conditionnement des financements publics à l'égalité femmes-hommes*, juillet 2016.

[63] Conseil d'État, Association Civic, 25 septembre 1995.

[64] Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

[65] Loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

[66] Article 10-1 de la loi n° 2000-321 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Il n'existe pas de montant agrégé de l'ensemble des subventions publiques accordées aux entités publiques, privées et associatives, permettant d'estimer le volume financier en jeu. La nomenclature budgétaire de l'État ne permet en effet pas d'identifier le montant consolidé des subventions, en raison de la diversité des financeurs et des sources de financements :

- financement par les ministères directement *via* les crédits de « transferts aux autres collectivités » (catégorie 64 de la nomenclature budgétaire) dont ils disposent. Ces crédits financent les transferts à toutes les entités autres que les opérateurs et les collectivités territoriales, soit des acteurs très divers (associations, groupements d'intérêts publics, organisations internationales[67], régimes sociaux de retraites[68], etc.) ;
- financement par les opérateurs au travers de leur subvention pour charges de service public (catégorie 53 de la nomenclature budgétaire) mais aussi leurs ressources propres inscrites dans leurs budgets respectifs ;
- financement par les collectivités territoriales au travers des ressources qui leur sont transférées par l'Etat (catégorie 63 de la nomenclature budgétaire) mais également de leurs ressources propres.

L'annexe au projet de loi de finances pour 2024 relatif à l'effort financier de l'État en faveur des associations conduit une analyse des versements de l'État au secteur associatif, dont la mission a pris connaissance. Cependant, celui-ci se limitant aux subventions versées par l'État et au seul secteur des associations, ne permet pas d'extrapoler un montant total de subventions publiques.

[67] Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » compte plus de 3,1Md € de crédits de paiement « transferts aux autres collectivités » au PLF 2024.

[68] Le programme 189 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » compte plus de 4,3Md € de crédits de paiement « transferts aux autres collectivités » au PLF 2024.

2.1.2. L'égaconditionnalité recouvre différentes modalités de conditionnement des financements publics à des critères d'égalité

Le HCE affirme depuis 2014 l'intérêt d'une démarche d'égaconditionnalité des financements publics, qu'il définit comme le **conditionnement de l'attribution des fonds publics ou des autorisations administratives au respect des règles paritaires ou d'actions en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes.** Le cadre juridique actuel intègre certaines dispositions assimilables à de l'égaconditionnalité, présentées dans la présente annexe.

La mission, sur la base des démarches existantes (*cf. infra*), distingue trois applications de l'égaconditionnalité aux financements publics :

- **un conditionnement de l'éligibilité** d'un candidat à une subvention, sur la base de critères relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes (respect d'obligations légales, lutte contre les violences sexistes et sexuelles (VSS), gouvernance paritaire, taux de féminisation, etc.) : la conséquence de l'application de la démarche d'égaconditionnalité est alors le versement ou le non-versement d'une subvention ;
  - par exemple, au niveau de l'Union européenne, le *Gender Equality Plan* conditionne l'accord de subventions et bourses pour les établissements de recherche à l'adoption d'un programme interne en faveur de l'égalité ;
  - de la même manière au niveau national, l'agrément en qualité d'association de jeunesse et d'éducation populaire (ouvrant la voie à des dépôts de dossiers de subventions) est subordonnée à l'adoption de dispositions statutaires sur la parité des instances de gouvernance[69] ;
- **le conditionnement du versement d'une tranche de la subvention à l'atteinte d'un objectif intermédiaire** en matière d'égalité (sur le modèle des « clauses de progrès ») : la conséquence de l'application de la démarche est alors la poursuite du versement de la subvention ;
- **une majoration ou une minoration d'un financement public**, sur la base de critères liés à l'égalité entre les femmes et les hommes, dans une logique incitative de *bonus/malus* : la conséquence de l'application de la démarche d'égaconditionnalité est une bonification ou au contraire une pénalité appliquée au montant de financement public perçu par le demandeur. L'exemple du Centre national du cinéma est développé *infra.*

Tableau 2 : Modalités d'égaconditionnalité et exemples d'applications

Modalités d'égaconditionnalité	Exemples
Conditionnement de l'éligibilité à un critère relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes	Conditionnement de l'éligibilité à une subvention à l'adoption d'un plan de lutte contre les violences et le harcèlement sexuels et sexistes (VHSS) – ministère de la culture et plusieurs établissements publics culturels.
Clause de progrès : conditionnement du versement d'une tranche de la subvention à l'atteinte d'un objectif intermédiaire en matière d'égalité	Pas d'exemple connu de la mission.
Majoration d'un financement public sur la base de critères liés à l'égalité entre les femmes et les hommes	Majoration de 15 % des subventions attribuées aux équipes dont les postes à responsabilité sont occupés à parité par des femmes et des hommes-centre national du cinéma.
Minoration d'un financement public sur la base de critères liés à l'égalité entre les femmes et les hommes	Pas d'exemple connu de la mission.

Source : Mission.

Le HCE revendique de façon constante[70] la mise en place d'une égaconditionnalité des financements publics : il demandait notamment en 2020, dans le cadre de la crise sanitaire, l'égaconditionnalité des « *plans de sauvetage sectoriels et thématiques* », pointant le soutien différencié des pouvoirs publics aux filières à majorité féminine et masculine[71]. De la même manière, le HCE recommande de conditionner les aides publiques en fonction d'objectifs de progression en matière d'égalité qui auraient été introduits dans les contrats d'objectifs et de moyens et les contrats d'objectifs et de performance entre l'État et ses opérateurs[72].

2.2. Des pratiques éparses d'égaconditionnalité répondent à des niveaux d'ambition et d'exigence variables, sans cadre partagé entre tous les ministères

En préambule, la mission note qu'il n'existe aucun cadre interministériel pour guider les pouvoirs publics dans l'application de l'égaconditionnalité des subventions. Malgré cette absence de cadre interministériel, il existe en France des initiatives éparses tout au long du spectre d'ambition de l'égaconditionnalité, allant du conditionnement de l'éligibilité à un financement public à l'application d'une logique de *bonus/malus* aux demandeurs de subventions sur la base de critères d'égalité.

2.2.1. Au sein de la sphère État, seul le champ de la culture déploie des pratiques d'égaconditionnalité

2.2.1.1. Le ministère de la culture pratique plusieurs modalités d'égaconditionnalité allant du conditionnement de l'octroi de subventions à la majoration des subventions accordées

Au niveau national, le ministère de la culture et ses opérateurs présentent le seul dispositif d'égaconditionnalité porté à la connaissance de la mission :

- **le ministère de la culture, les établissements publics culturels[73], et les services déconcentrés (directions régionales des affaires culturelles) conditionnent l'octroi de subventions** à l'existence d'un plan de lutte contre les violences et de harcèlement sexistes et sexuels (VHSS) dans un grand nombre de secteurs (musique et cinéma depuis 2021, et livre, spectacle vivant, audiovisuel depuis 2022) **;**
- **plusieurs établissements publics relevant du ministère pratiquent, en plus de ce conditionnement à l'existence d'un plan de lutte contre les VHSS, des « *bonus* égalité »** en majorant les subventions accordées en fonction de critères d'égalité.

---

[69] Cet exemple est issu du document de politique transversale (DPT) et se rapporte au programme « jeunesse et vie associative » (136).

[70] Notamment : *HCE, Pas d'argent public sans égalité : plaidoyer pour un financement public au service de l'égalité*, 2022

[71] Le HCE soulignait que le secteur des services, fortement féminisé, avait fait l'objet de mesures de crise moins importantes que certains secteurs industriels à majorité masculine (aéronautique, automobile).

[72] Note du HCE, *Activer l'éga-conditonnalité ou le conditionnement des financements publics à l'égalité femmes-hommes*, juillet 2016.

[73] Centre national du cinéma, centre national du livre, centre national de la musique.

Ainsi, le centre national du cinéma (CNC) module le montant de la subvention en fonction de critères de mixité et de parité : le « *bonus parité* » appliqué consiste en une majoration de 15 % de la subvention si plus de la moitié des postes à responsabilités[74] sont occupés par des femmes. Ce bonus parité, qui a représenté une majoration de subvention de 1 M € en 2023, se couple à l'obligation précitée d'un plan de lutte contre les VHSS. Depuis juillet 2022, il est aussi obligatoire pour les bénéficiaires des aides de suivre une formation visant à la prévention et la détection des comportements inappropriés. Le ministère prévoit d'étendre cette obligation aux exploitants de salles de cinéma.

Le Centre national de la musique (CNM) conditionne également ses aides au respect d'un protocole de lutte contre les VHSS. Le CNM a entamé en 2023 une phase de vérification de cet engagement (fourniture de l'attestation de formation de la personne représentante légale sinon pas de renouvellement de l'affiliation donc pas d'aides). Il bonifie également de 20 % les subventions accordées aux projets « mettant en valeur le talent des femmes » (femme cheffe d'orchestre, musicienne, compositrice, etc.).

2.2.1.2. Certaines pratiques intermédiaires se rapprochent de l'égaconditionnalité, sans générer d'effet levier ni de traduction budgétaire évidente

Les pratiques intermédiaires présentées dans la présente section se rapprochent de la définition d'égaconditionnalité, sans pouvoir être qualifiées ainsi en raison de leur dimension non prescriptive. Elles constituent toutefois, pour certaines, des premières étapes d'acculturation avant le conditionnement plus volontariste de subventions publiques, par exemple dans le cas de l'expérimentation sur le champ de la politique de la ville.

2.2.1.2.1. Une expérimentation lancée en 2019 dans le champ de la politique de la ville ouvrait la possibilité de majorer les subventions octroyées en fonction de critères d'égalité, mais s'est essoufflée sans qu'un bilan ne soit tiré

Dans le cadre de l'expérimentation de mise en œuvre d'une démarche de BIE conduite en 2019, l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT, anciennement commissariat général à l'égalité des territoires) a lancé une initiative ciblée sur le programme 147 (politique de la ville). **La démarche a été initiée par une instruction technique du 7 août 2019 du CGET[75], invitant les instructeurs de projets au sein des directions départementales de l'emploi, du travail, et des solidarités (DDETS) à catégoriser les projets selon une échelle tricatégorielle à partir de l'exercice budgétaire 2020.** L'objectif était de réduire la part des actions catégorisées 0 (pas de prise en compte de l'égalité femmes-hommes) et de maximiser les financements accordés pour les actions catégorisées 1 ou 2 (l'égalité femmes-hommes est un objectif secondaire ou significatif, ou un objectif principal).

[74] Le ministère de la culture et le CNC ont identifié douze postes à responsabilités des équipes de tournage pour lesquels la parité est appréciée.

[75] Instruction technique du CGET du 7 août 2019 relative à la mise en place d'une approche budgétaire intégrée relative à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la programmation des crédits de la politique de la ville – expérimentation d'un budget intégrant l'égalité entre les femmes et les hommes appliqué au programme 147 politique de la ville.

L'instruction présente l'action concernée en deux étapes :

- **améliorer la connaissance** s'agissant de la prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les projets financés par des subventions du programme 147. À cette fin, l'ensemble des demandeurs de subventions était invité à remplir une grille (conçue par les services déconcentrés au niveau de chaque territoire) ;
- **en tirer des conséquences en matière d'égaconditionnalité** avec la mise en place « éventuelle » d'un bonus mixité : « *un bonus financier peut être mis en place pour inciter les porteurs à proposer des actions dédiées à l'émancipation des jeunes filles et des femmes dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV). Un % de l'enveloppe annuelle globale de subvention pourrait être réservé à cet effet* ».

La mission a étudié différents exemples de grilles élaborées au niveau local par les services déconcentrés :

- **la grille de la Meurthe-et-Moselle comporte plusieurs questions relatives à l'égalité** (par exemple : « *l'action permet-elle de lutter contre les stéréotypes de genre ? L'action favorise-t-elle la mixité entre les femmes et les hommes ? L'action permet-elle de lutter contre les violences commises en raison d'une appartenance à un sexe ?* ») ;
- **le questionnaire élaboré par le Pas-de-Calais est l'un des plus approfondis** consultés par la mission :
  - **il assortit les questions posées d'exemples** à des fins pédagogiques. Ainsi, à la question, « *est-ce que l'objectif principal du projet est la réduction des inégalités, la promotion de l'égalité, la lutte contre les stéréotypes ou contre les violences de genre ?* », il associe les exemples suivants : « *un projet qui vise à contourner les freins à l'insertion professionnelle pour les femmes en situation de monoparentalité, un projet de co-construction avec des jeunes d'une frise de sensibilisation sur l'égalité filles-garçons, un salon de promotion de la mixité des métiers* » ;
  - **il assortit les réponses aux questions d'un *bonus/malus* en termes de cotation**. Par exemple, une « *action à destination des femmes dans le cadre du 8 mars qui serait exclusivement centrée sur des activités liées à l'apparence physique* » conduirait à un *malus* de 6 points ;
  - **le questionnaire aboutit à un « *score égalité* »** :
    - entre 0 et 5 points : le projet ne prend pas en compte l'égalité femmes-hommes ;
    - entre 6 et 15 points : le projet prend en compte l'égalité femmes-hommes de façon transversale ;
    - plus de 16 points : le projet a pour objectif principal la réduction des inégalités. Il s'agit d'une action correctrice.
- **le questionnaire de de la ville Paris** présente la particularité de comporter plusieurs questions sur l'organisme porteur du projet (présidence, composition du bureau, composition de conseil d'administration, mixité des adhérents), allant au-delà de l'action présentée pour favoriser dans la catégorisation les organismes les plus paritaires et les plus engagés en faveur de l'égalité en termes de politique générale.

D'après l'ANCT, la mise en œuvre de la démarche en 2020 s'est heurtée à un renseignement souvent incomplet de la grille relative à l'égalité entre les femmes et les hommes, voire à un non-renseignement conduisant les équipes des services déconcentrés à devoir effectuer de multiples relances auprès des porteurs de projets. Pour cette raison, les territoires expérimentateurs les plus engagés dans la démarche ont participé à partir de septembre 2021 à un groupe de travail piloté par l'association française de normalisation (AFNOR), permettant de construire une norme[76] dont l'objectif était de soutenir la bonne application de l'instruction du 7 août 2019. Cette norme vise à guider les porteurs de projets et les instructeurs pour l'application de la catégorisation des projets, mais n'aborde pas la question de l'attribution consécutive d'un *bonus/malus.*

Certains territoires se distinguent cependant par une forte appropriation de la démarche, qui s'est poursuivie et a été adaptée au fil des exercices, comme c'est le cas dans le Pas-de-Calais (*cf.* encadré 4).

Encadré 4 : Démarche conduite dans le département du Pas-de-Calais

Outre l'application du questionnaire détaillé *supra*, les services de l'État dans le Pas-de-Calais ont continué de porter la démarche de catégorisation des projets financés par le programme 147 après le terme de l'expérimentation.

A partir de l'exercice 2020, les dossiers déposés dans le cadre des contrats de ville ont fait l'objet d'une cotation par les services instructeurs, l'exercice étant considéré recevable si un minimum d'un tiers des dossiers étaient côtés.

Une note du 14 juin 2022 de la délégation départementale aux droits des femmes et à l'égalité adressée à la directrice départementale de l'emploi, du travail, et des solidarités (DDETS) réaffirme l'objectif « *d'accroître le nombre de dossiers correcteurs ou intégrés* » dans les programmations budgétaires des contrats de ville.

La grille de cotation utilisée de 2020 à 2023 a été retravaillée en partenariat avec l'association Egaé pour répondre aux difficultés remontées par certains porteurs pour l'appréhender correctement.

Depuis 2023, chaque porteur est chargé de catégoriser lui-même son projet lors du dépôt[77].

Chaque année, un bilan conjoint est réalisé en collaboration avec la délégation départementale aux droits des femmes. Le bilan réalisé chaque année a permis à la part des dossiers côtés de passer de 44 % en 2020 (pour 30 % du volume financier des dossiers) à 65 % en 2023 (pour 69 % du volume financier des dossiers).

Le Pas-de-Calais n'a toutefois pas développé de dispositif de majoration de subventions. Toutefois, les conséquences financières de la cotation ont fait l'objet d'échanges et de réflexions. La note précitée du juin 2022 souligne « *l'impact budgétaire de cette cotation fait débat. Le mécanisme financier n'est pas identifié et plusieurs hypothèses sont envisagées. […] Il est difficilement envisageable de soutenir un opérateur au-delà de la demande formulée. […] Pour les actions cotées 0 pouvant intégrer l'égalité, plutôt qu'un malus budgétaire, un pourcentage de la subvention pourrait être dédié à la formation des équipes […]* ».

Source : Mission.

[76] Norme AFNOR SPEC 2207 : critères d'évaluation des projets de la politique de la ville au regard de l'égalité femmes/hommes.

[77] Le contrôle aléatoire par le comité financeur de 10 % du volume des dossiers déposés en 2023 a révélé un taux d'erreur très important lors de cet exercice en raison de l'auto-cotation par les porteurs.

Aucun bilan national de l'expérimentation n'a été réalisé. L'expérimentation ne prévoyait pas, dès sa phase de conception, une remontée de données, ce qui a empêché l'exploitation agrégée des résultats de la démarche. **La mission s'est donc appuyée sur des entretiens avec les interlocuteurs à l'échelle centrale (ANCT) et territoriale (DDETS Essonne, DDETS Pas-de-Calais) pour identifier les enseignements suivants de l'expérimentation :**

- **le portage politique de l'expérimentation a été insuffisant dès ses débuts.** La mission relève à ce titre que l'instruction du 7 août 2019 était une instruction technique à destination des services instructeurs, plutôt qu'une instruction à destination des préfets ;
- **le pilotage de l'expérimentation a été morcelé** dans un contexte marqué par la gestion de la crise sanitaire pour l'ensemble des services de l'État, et par la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat (transformation des directions départementales de la cohésion sociales, DDCS, en DDETS);
- **l'appropriation de la démarche a été très inégale en fonction des départements.** Le caractère très complet, voire complexe, de la norme AFNOR ne semble pas avoir facilité l'appropriation par les porteurs de projet et les instructeurs localement ;
- **l'ambition « égaconditionnalité » de l'expérimentation n'a jamais été clairement affichée.** Aussi, l'expérimentation n'est pas allée au-delà de la tricatégorisation des projets, consistant toutefois dans les territoires expérimentateurs les plus avancés, à un réel conditionnement de l'octroi de subventions au renseignement effectif par les porteurs de projets d'une grille relative à la prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes (dans la politique générale du porteur de projets ainsi que dans le cadre plus spécifique du projet soumis). Les interlocuteurs susmentionnés de la mission soulignent toutefois la portée parfois limitée de ces sensibilisations par questionnaires (réponses parfois superficielles, sans vocation transformatrice).

2.2.1.2.2. L'appel à projets France 2030, malgré son ampleur (54 Md€), n'intègre qu'un indicateur mixité à caractère facultatif

Le plan France 2030, doté de 54 Md€ sur une période de cinq ans, vise à développer la compétitivité de la France, notamment dans les filières dites d'avenir et dans le secteur industriel. Les projets financés sont sélectionnés dans le cadre de divers appels à projets (AAP) « France 2030 » conçus sous l'égide du secrétariat général pour l'investissement (SGPI). Les montants associés à la démarche France 2030 lui confèrent un important effet levier potentiel en termes de mixité et d'égalité.

D'après le SGPI, l'instruction par les opérateurs responsables (BPI France, ADEME, etc.) des projets dans le cadre de ces AAP s'est appuyée sur une grille progressivement harmonisée de 25 indicateurs à remplir par les porteurs de projets. Cette grille comprend un indicateur de mixité appréciée au niveau de l'équipe projet : il s'agit du 25ème et dernier indicateur de la grille.

Toutefois, la prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre de l'AAP France 2030 apparaît très limitée pour plusieurs raisons :

- **Le SGPI n'a pas d'information relative à la pondération des différents indicateurs** par les jurys, qui sont constitués au niveau des opérateurs instructeurs de projets (agence de la transition écologique, Bpi France, caisse des dépôts et consignations et agence nationale de la recherche principalement), le SGPI restant tributaire des informations transmises ou non ;
- l'indicateur mixité est uniquement déclaratif, les porteurs de projets n'ayant pas à justifier a priori les informations renseignées ;
- **une part significative des porteurs de projets n'a pas rempli l'indicateur mixité,** sans que cela ne conduise à exclure le projet. Au mois d'avril 2024, le SGPI estimait que seulement 27 % des projets (représentant 30 % du montant total de subventions) ont rempli l'indicateur de mixité. À ce titre, le SGPI a signalé à la mission la préoccupation de ne pas créer de « barrières à l'entrée » d'acteurs émergents en imposant trop de critères dans le cadre de l'appel à projets.

Dans ce contexte, l'indicateur mixité permet un recueil incomplet d'information sur les projets déposés, sans y assortir une vocation correctrice. Le SGPI estime au 5 avril 2024 que seulement 37 % des projets subventionnés par le plan France 2030 ont une composition paritaire pour l'équipe projet. Une étude menée en 2017 dans le cadre d'un appel à projet de France Stratégie a démontré qu'à caractéristiques égales, plus une entreprise s'éloigne de la moyenne en termes de mixité, moins elle est productive[78]. Cette statistique est tout de même à prendre avec précaution au regard de son caractère déclaratif. Par ailleurs, apprécier la composition des projets financés au regard d'un critère unique de mixité de 50 % donne des informations limitées. Comparer la composition sexuée de l'équipe projet à la composition du salariat du secteur aurait permis un constat plus nuancé, notamment pour comparer les projets entre eux lorsqu'ils relèvent d'industries dont le taux de féminisation diffère fortement.

L'absence de démarche plus ambitieuse au sein de France 2030 interroge dans la mesure où des critères d'égalité entre les femmes et les hommes sont pris en compte de manière croissante dans la doctrine d'investissement de BPI France. En effet, outre des actions spécifiques de BPI France en direction, par exemple, de l'entreprenariat féminin, BPI France intègre à l'ensemble de son action l'objectif de renforcer la part de femmes dans ses portefeuilles d'investissement. Si la logique reste incitative (une mauvaise performance sur le critère de l'égalité femmes-hommes ne motive pas l'exclusion du projet), elle est néanmoins systématique avec un remplissage obligatoire du critère relatif à l'égalité (à l'inverse de France 2030), tandis qu'un accompagnement est proposé aux entreprises financées les moins performantes en matière d'égalité.

[78] France Stratégie, *Explorer les liens entre mixité et productivité des entreprises,* 2021.

2.2.2. Certaines subventions sont octroyées en tenant compte d'un objectif de mixité dans le contenu des projets, sans en faire toutefois un critère discriminant en matière d'accès aux financements

L'agence nationale du sport (ANS), pour laquelle la féminisation des pratiques sportives constitue un objectif constant, ne conditionne pas l'octroi de subventions à des critères relatifs à l'égalité. Elle tient toutefois compte de ces enjeux dans le contenu des projets financés. La question l'égalité entre les femmes et les hommes est traitée plutôt par le biais **d'actions visant des publics cibles** (parmi lesquels les femmes) ou **d'actions ciblées** (par exemple, l'obligation pour une collectivité territoriale demandant une subvention pour un équipement de proximité de prévoir des heures de pratique sportive encadrée par une association[79], la création d'un vestiaire pour femmes dans un équipement, ou encore le subventionnement d'aménagements de *design actif*[80] destinés à augmenter la pratique sportive des filles dans les cours de récréation). Ainsi, la question de l'égalité n'est pas intégrée au processus d'octroi de subventions mais appréciée dans le contenu du dossier de subvention. Ces actions auraient d'ailleurs vocation à être valorisées au sein de l'effort spécifique en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes jusqu'ici recensées dans un document de politique transversale (DPT) et demain dans la deuxième partie du futur « *rapport sur l'impact du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes* ». Or, elles ne figurent pas dans le DPT à date (*cf.* annexe III relative au recensement de l'effort spécifique en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes).

2.2.3. Au sein de la sphère locale, il existe un mélange d'initiatives à visée informative et pédagogique et de démarches d'égaconditionnalité

Plusieurs collectivités territoriales ont engagé des démarches tant à visée pédagogique qu'à visée corrective, combinant parfois les deux modalités. La ville de Strasbourg, dont l'exemple est également mobilisé par le rapport d'information de l'Assemblée nationale relatif à la budgétisation intégrant l'égalité, joint à l'ensemble de ses appels d'offres un questionnaire portant sur les pratiques internes des entreprises candidates en matière d'égalité, mais octroie également des *bonus* mixité aux clubs sportifs engageant des actions favorisant la féminisation et la mixité des pratiques.

La Charente requiert quant à elle de ses demandeurs de subventions de plus de 23 000 € la mise en place de données genrées.

À l'inverse des dossiers reçus dans le cadre de l'AAP France 2030, la municipalité signale que le questionnaire est rempli par « *la très grande majorité des candidats* ».

À Paris[81], certaines directions (affaires culturelles, attractivité économique, démocratie, citoyens et territoires, et jeunesse et sports) ont intégré aux conventions d'octroi de subventions (supérieures à 23 000 €) des clauses incitatives relatives à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, sans toutefois qu'il ne soit précisé leur contenu. La Ville de Paris signale aussi intégrer des critères relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes à ses appels à projets, à l'image de l'appel pour le déploiement d'un offre culturelle et sportive de proximité au cours des Jeux olympiques et paralympiques 2024 qui demande aux candidats de prendre en compte la parité dans les activités proposées, sans toutefois que ce ne soit un critère coercitif ou discriminant.

---

[79] Les femmes fréquentent davantage des équipements sportifs de proximité lorsqu'une pratique collective encadrée est proposée.

[80] La notion de *design actif* désigne l'aménagement de l'environnement bâti pour favoriser l'activité physique, les interactions sociales et le bien-être collectif des utilisateurs de l'espace concerné.

[81] Rapport relatif à la budgétisation sensible au genre, Ville de paris 2022-2023.

2.2.4. Au niveau européen, les pratiques d'égaconditionnalité des fonds européens sont peu ambitieuses

L'Union européenne (UE) adopte à date des pratiques d'égaconditionnalité de ses financements peu ambitieuses (*cf.* annexe I relative aux comparaisons internationales), comme en témoigne :

- l'inclusion d'un objectif non chiffré et général de « *prise en compte de l'égalité professionnelle* » dans le cadre des plans nationaux financés par la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR)[82] (au contraire des objectifs de transition écologique et numérique, auxquels doivent être alloués respectivement 38 % et 20 % des crédits). Les critères ayant trait à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre des actions financées par la FRR sont donc moins contraignants ;
- l'inclusion, de la même façon, d'un objectif non-chiffré de prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes, dans le cadre du Fonds social européen + (FSE+)[83].

2.3. Une politique d'égaconditionnalité des subventions publiques gagnerait à être formalisée et portée au sein de l'Etat

À la différence des marchés publics, il est possible dans le cadre de l'attribution des subventions publiques de fixer des critères relatifs à la politique générale des opérateurs candidats, ce qui ouvre aux pouvoirs publics un large champ de prise en compte des critères d'égalité entre les femmes et les hommes.

À la date de la mission, des initiatives d'application ambitieuses de l'égaconditionnalité aux subventions existent mais demeurent rares. Leur contenu pourrait également être enrichi de critères quantitatifs et qualitatifs pour aller au-delà de la seule existence d'un plan de lutte contre les VHSS, par exemple, et renforcer l'effectivité des incitations.

Le HCE a identifié cet enjeu et réalisé un plaidoyer[84] en faveur de l'introduction large et généralisée de dispositifs incitatifs type « prime égalité » (bonus aux subventions, primes, crédits d'impôts, niches fiscales ou sociales) à destination d'acteurs particulièrement engagées dans la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ou dans la lutte contre les VHSS. Le HCE mobilise à titre de comparaison les dispositifs fiscaux et sociaux applicables au secteur de l'économie sociale et solidaire, ou encore les incitations déjà existantes (par exemple, primes à l'embauche), dont le HCE estime qu'elles pourraient être complétées d'une majoration « égalité »[85].

---

[82] La Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) est un dispositif temporaire dans le cadre du programme *Next Generation EU* mobilisé par la Commission pour mettre à dispositions des Etats-membres des fonds pour mettre en œuvre des réformes afin de renforcer la résilience de leurs économies aux transitions écologiques et numérique. Les Etats en bénéficient sur présentation de leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience (PNNR).

[83] Article 4 du règlement (UE) 2021/1057 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 instituant le Fonds social européen + (FSE+) et abrogeant le règlement (UE) n°1296/2013 relatif aux objectifs spécifiques du FSE+ ; Article 6 relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes, l'égalité des chances et la non-discrimination ; et Article 28 relatif aux principes horizontaux. Le Fonds social européen + (FSE+) est un fonds structurel de l'Union européenne, dans le cadre de sa politique européenne de cohésion économique et sociale entre les Etats-membres et entre les régions de ces derniers. Il bénéficie à l'insertion professionnelle et sociale des citoyens européens, en particulier en situation de précarité. Ce fonds est doté à hauteur de 88 milliards d'euros pour 2021-2027.

[84] HCE, « *Pas d'argent sans égalité, plaidoyer pour un financement possible au service de l'égalité* », 2022.

[85] « *Certaines aides conditionnelles existantes pourraient ainsi être complétées ou majorées par des mécanismes incitatifs quand l'engagement d'une structure pour l'égalité entre les femmes et les hommes est manifeste* ».

Le ministère de la culture et ses établissements publics constituent, à la connaissance de la mission, le seul exemple d'administration déployant cumulativement les différentes formes d'égaconditionnalité.

Parmi les facteurs de réussite de la démarche, le ministère de la culture souligne :

- **la progressivité**, ayant consisté à travailler dans un premier temps sur la question des violences sexuelles et sexistes, puis à envisager deux ans plus tard un dispositif de majoration de subvention dans le champ présentant le plus de maturité sur ces questions (cinéma) ;
- **l'information et la concertation** des organisations professionnelles, permettant une appropriation rapide des dispositifs de modulation d'aides par les entreprises concernées ;
- **l'intégration du « *bonus* égalité » au processus existant d'instruction, d'attribution et de contrôle** des aides : notamment, les équipes d'instruction existantes doivent être en mesure de traiter les dossiers ;
- **la simplicité** des critères choisis pour la mise en œuvre de l'égaconditionnalité ;
- **un accompagnement** anticipé des acteurs pour s'approprier les nouvelles exigences, proportionné à la taille et de la maturité du bénéficiaire ;
- **le volontarisme politique** entourant la démarche (en l'occurrence, une ministre très favorable qui a soutenu la démarche).

Parmi les freins au déploiement d'une démarche d'égaconditionnalité généralisée, la mission identifie notamment :

- les objectifs de simplification de l'accès aux subventions publiques, conduisant les pouvoirs publics à souhaiter limiter au maximum les « barrières à l'entrée » et le nombre de critères obligatoires mobilisés dans l'instruction des dossiers ;
- l'absence de cadre homogène de référence de l'égaconditionnalité, conduisant les acteurs les plus engagés à imaginer leurs propres démarches sans boîte à outils pré-existante.

En s'appuyant sur les facteurs de réussite identifiés *supra*, la mission propose :

- d'élaborer un cadre harmonisé de l'égaconditionnalité des subventions (en identifiant une liste de prérequis et une boîte à outils tirées des expériences dans le champ de la culture et des collectivités territoriales) ;
- de transmettre une instruction interministérielle à tous les secrétariats généraux de ministères pour identifier un ou deux dispositifs d'aides auxquels doivent être appliqués un des outils d'égaconditionnalité. Il ressort des échanges de la mission avec les administrations qu'une priorité pourrait être donnée au champ du sport, de la politique de la ville, de l'emploi et l'agriculture ;
- de prévoir une restitution annuelle des démarches d'égaconditionnalité dans la deuxième partie du futur « *rapport sur l'impact du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes* » (en fournissant des exemples concrets de nouvelles possibilités de mise en œuvre).

ANNEXE IX

Méthodologie d'analyse des branches de la Sécurité sociale sous le prisme de l'égalité entre les femmes et les hommes

SOMMAIRE

1. LA MISSION PROPOSE UNE MÉTHODE D'ANALYSE MACRO, PARTANT DES GRANDS ENJEUX DE CHAQUE BRANCHE DE SÉCURITÉ SOCIALE EN MATIÈRE D'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES 1

1.1. Dans l'ensemble des champs de la Sécurité sociale, l'application de la démarche de BIE apparaît non seulement nécessaire, mais indispensable 1

1.2. Une méthode d'analyse *top down* doit être privilégiée au regard de la maturité des branches et de leur nomenclature budgétaire 3

1.3. Cette méthode a été appliquée par la mission à toutes les branches de la Sécurité sociale afin de tirer de premiers constats et perspectives, qui mériteront d'être approfondis 3

2. BRANCHE VIEILLESSE 4

2.1. L'égalité entre les femmes et les hommes est un objectif à part entière du système de retraite et repose sur plusieurs mécanismes qui, bien que non réservés aux femmes, bénéficient principalement à celles-ci, notamment aux ex-conjointes de couples mariés et aux mères 4

2.2. La déclinaison systématiquement sexuée des données produites par la branche vieillesse permet d'analyser et de piloter finement l'impact du système de retraite sur les femmes et les hommes 6

2.2.1. La caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) produit des données statistiques systématiquement sexuées, qui font l'objet de nombreux travaux sous l'angle de l'égalité femmes-hommes 6

2.2.2. Les données dont dispose la CNAV permettent une analyse des écarts de pensions femmes/hommes 7

2.2.3. Les données produites par la CNAV permettent une connaissance fine des mécanismes contribuant à réduire les écarts de pension entre les femmes et les hommes et de leur évolution 8

2.2.4. Ces données permettent également d'identifier l'impact négatif de certains paramètres sur les écarts de pension, dont le salaire annuel moyen 10

2.2.5. Perspectives 10

3. BRANCHE ACCIDENTS DU TRAVAIL ET MALADIES PROFESSIONNELLES (AT-MP) 12

3.1. L'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas un objectif de la branche AT-MP, même si la prise en compte des expositions différenciées aux risques professionnels des femmes et des hommes fait l'objet d'une attention croissante dans le champ de la santé au travail 12

3.2. Les données sur la situation comparée des femmes et des hommes en matière d'AT-MP sont peu exploitées par la branche et présentent des limites 14

3.3. La branche AT-MP n'assure pas de suivi sexué des dispositifs qu'elle gère et des dépenses qui s'y rattachent 16

3.4. Perspectives 17

4. BRANCHE MALADIE 18

4.1. L'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas un objectif de la branche maladie même si les spécificités de la santé des femmes sont prises en compte dans les politiques de santé 18

4.1.1. Les spécificités de la santé des femmes se reflètent dans certaines dépenses d'assurance maladie ... 18
4.1.2. La situation des femmes, et les dépenses les visant spécifiquement, sont pour certaines suivies dans la démarche de performance de la branche ... 19
4.2. La connaissance des inégalités en santé entre les femmes et les hommes s'est beaucoup développée, grâce à des données épidémiologiques et d'enquête ... 22
4.2.1. Identifier les inégalités de santé entre les femmes et les hommes suppose une compréhension dépassant le champ des données de l'assurance maladie ... 22
4.2.2. Les inégalités en santé sont mieux connues grâce aux études épidémiologiques et interdisciplinaires ... 23
4.2.3. Perspectives ... 25

5. BRANCHE FAMILLE ... 27

5.1. La branche famille intervient dans un champ marqué par l'inégale articulation entre vies familiale et professionnelle au détriment de la situation socio-économique des femmes ... 27
5.2. La branche famille contribue à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes en favorisant la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle 27
5.3. Perspectives : la branche famille gagnerait à exploiter davantage les données en sa possession pour mesurer l'impact sexué de ses dispositifs ... 28

6. BRANCHE AUTONOMIE ... 29

6.1. La CNSA n'assure pas de suivi sexué des dispositifs qu'elle finance mais met en place des dispositifs visant à renforcer l'attractivité de métiers essentiellement exercés par des femmes ... 29
6.1.1. La branche n'a pas d'objectif direct ou indirect en matière d'égalité entre les femmes et les hommes ... 29
6.1.2. Les principaux indicateurs de performance de la branche ne sont pas sexués ... 30
6.1.3. Concernant les professionnels de l'autonomie, les mesures de revalorisation salariale et d'attractivité des métiers sont financées par la CNSA ... 32
6.2. Le secteur dispose de données sexuées importantes mais qui ne sont pas pilotées directement par la caisse ... 33
6.2.1. Du fait de sa position de financeur de dispositifs et de son absence de réseau territorialisé, la CNSA ne dispose pas en propre des données du secteur ... 33
6.2.2. Les données sont pilotées par d'autres organismes et les traitements statistiques effectués par la DREES permettent de disposer d'informations sexuées déjà robustes sur le secteur ... 34
6.2.3. En revanche, l'analyse sexuée est plus difficile pour d'autres dispositifs dont la répartition entre les femmes et les hommes est connue, mais pour lesquels l'action n'est pas individualisée ... 39
6.3. Perspectives ... 42
6.3.1. La CNSA identifie plusieurs secteurs et enjeux pour lesquels une analyse sexuée pourrait être utile afin de mieux répondre aux besoins voire d'adapter les dispositifs ... 42
6.3.2. A terme, un système d'information plus intégré devrait permettre d'accroitre la capacité d'analyse de la CNSA ... 43

1. La mission propose une méthode d'analyse macro, partant des grands enjeux de chaque branche de Sécurité sociale en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

1.1. Dans l'ensemble des champs de la Sécurité sociale, l'application de la démarche de BIE apparaît non seulement nécessaire, mais indispensable

L'action des branches de la Sécurité sociale répond à une logique d'assurance sociale et de protection universelle. Aussi, leur raison d'être est avant tout liée à la couverture d'un risque (maladie, vieillesse, accident du travail, perte d'autonomie, etc.), indépendamment du sexe de l'individu concerné. Ainsi, une seule des cinq branches de la Sécurité sociale a un objectif assigné par la loi en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, à savoir la retraite[1]. La branche famille dispose également d'objectifs en matière d'égalité assignés par le rapport d'évaluation des politiques de Sécurité sociale (REPSS), à savoir « concilier vie familiale et vie professionnelle », qui cible indirectement le maintien des femmes en emploi, mais également « augmenter le taux d'emploi des femmes » et « contribuer à la réduction des écarts salariaux entre les femmes et les hommes ».

[1] L'égalité entre les femmes et les hommes est un objectif à part entière du système de retraite français, prévu par la loi, qui fixe notamment un objectif de convergence puis de suppression des écarts de pension (*cf.* article L. 111-2-1 du code de la Sécurité sociale).

Les enjeux d'égalité sont tout de même appréhendés par les branches, dès lors que la situation spécifique des femmes peut être à l'origine de dépenses assurantielles les concernant exclusivement[2] ou très majoritairement[3]. Il ressort en revanche des analyses et entretiens de la mission une prise en compte inégale des enjeux d'égalité selon les branches, dont découlent des perspectives différentes. Les constats suivants sont développés en détails dans les notes d'éclairages ci-après :

- dans le champ des retraites, si des perspectives d'approfondissement existent, la situation différenciée des femmes et des hommes est déjà finement appréhendée. L'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes, notamment en termes de convergence du montant des pensions, est étroitement piloté, dans un cadre institutionnel impliquant des instances telles que le conseil d'orientation des retraites (COR) et le comité de suivi des retraites (CSR). Les perspectives d'approfondissement concernent en particulier l'impact sur l'égalité des droits familiaux et conjugaux, et leur adéquation avec les évolutions sociétales[4] ;
- dans le champ des accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), la branche n'assure qu'un suivi sexué très limité des données de sinistralité, et n'analyse ni ne pilote les dépenses de réparation et de prévention sous cet angle. En découle un besoin d'approfondir l'analyse sexuée des différents champs de données (sinistralité, reconnaissance des maladies professionnelles, dépenses liées à la réparation, etc.), ce qui passe aussi par l'amélioration des systèmes d'information ;
- dans le champ de la maladie, des actions de promotion de la santé des femmes sont mises en œuvre (par exemple, le renforcement récent des mesures de lutte contre la précarité menstruelle). Il n'existe en revanche pas d'identification ni de pilotage systématique et exhaustif des inégalités en santé entre les femmes et les hommes, dont l'étude n'est possible qu'à partir de données de cohortes épidémiologiques. Des travaux *ad-hoc* sont en cours au niveau de la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) sur ce sujet en vue de la prochaine publication du *Charges et Produits*. Ce pilotage relève aussi des autorités et agences sanitaires ;
- dans le champ de la famille, la situation des femmes est essentiellement appréhendée sous l'angle de leur rôle de mère. Du fait de la familialisation des prestations, les statistiques sexuées sont disponibles uniquement pour les familles monoparentales et les personnes seules, mais ne sont pas pleinement exploitées. Cette exploitation permettrait d'apprécier encore plus finement la situation des familles monoparentales ayant à leur tête une femme (83 %) ;
- dans le champ de l'autonomie, bien que les données soient éparses du fait de la faiblesse des systèmes d'information et du nombre d'acteurs, elles donnent lieu, au sein du REPSS, à des analyses sexuées s'agissant des bénéficiaires de prestations ou des aidants. Toutefois ces analyses ne se traduisent pas par des indicateurs sexués servant au pilotage et permettant d'expliciter ou de suivre l'évolution de certains constats comme la différence entre le nombre de femmes et d'hommes bénéficiaires de l'allocation adulte

[2] Pour la branche maladie, c'est notamment le cas de l'interruption volontaire de grossesse, de la contraception hormonale, de la grossesse ou de la ménopause.

[3] Dans le champ de la retraite, c'est notamment le cas de la pension de réversion ou du minimum vieillesse.

[4] La Première ministre a saisi le Conseil d'orientation des retraites à ce sujet.

handicapé (AAH) à taux plein[5] ou encore la surreprésentation des garçons en situation de handicap en établissement pour mineurs.

Ainsi, au regard de ces enjeux, l'application de la démarche de BIE apparaît non seulement nécessaire, mais indispensable dans le champ de la Sécurité sociale.

1.2. Une méthode d'analyse *top down* doit être privilégiée au regard de la maturité des branches et de leur nomenclature budgétaire

Une approche macro, impliquant l'identification au sein de chaque branche d'inégalités ou biais potentiels à partir des études et données existantes, paraît plus adaptée au champ de la Sécurité sociale.

L'application au budget de la Sécurité sociale d'une grille d'analyse analogue à celle de l'État, telle que proposée ci-dessus, n'apparaît toutefois pas possible, tant la logique budgétaire diffère[6]. Aussi, et dans le but d'identifier des inégalités ou des angles morts du pilotage de la couverture de leur risque par les branches, la mission a construit et testé une analyse reposant sur l'appréciation :

- de l'intégration des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes dans le pilotage de l'action de la branche ;
- de la situation comparée des femmes et des hommes au regard du risque couvert par la branche ;
- des perspectives de meilleure intégration des enjeux d'égalité dans le champ couvert par la branche, ainsi que dans son pilotage.

1.3. Cette méthode a été appliquée par la mission à toutes les branches de la Sécurité sociale afin de tirer de premiers constats et perspectives, qui mériteront d'être approfondis

La mission a appliqué ces principes méthodologiques aux cinq branches de la Sécurité sociale, afin de nourrir de premières observations et identifier quelques perspectives. Des compléments seront, en tout état de cause, nécessaires. La future *task force* en charge de piloter la démarche de budgétisation intégrant l'égalité (BIE) devra ainsi s'assurer de la conduite d'un dialogue entre la direction de la Sécurité sociale, la direction générale de la cohésion sociale et les branches de la Sécurité sociale.

Les notes d'analyse produite par la mission (*cf.* infra, parties 2 à 6) auront vocation à intégrer le futur rapport annuel sur « l'impact du budget de l'Etat et de la Sécurité sociale sur l'égalité entre les femmes et les hommes », et à être mises à jour annuellement. Surtout, les pistes d'amélioration identifiées pour chaque branche devront se traduire dans le pilotage de l'action des branches, que ce soit au travers du dialogue régulier avec la tutelle, des objectifs des REPSS ou la convention d'objectifs et de gestion (COG). Lors des évaluations de ces COG, l'inspection générale des affaires sociales gagnerait à veiller à l'intégration effective de ces enjeux dans le pilotage des branches.

---

[5] Près d'un bénéficiaire sur deux de l'AAH est une femme (48 %). 56 % des femmes bénéficiaires perçoivent l'AAH à taux plein, contre 62 % des hommes bénéficiaires. 27% des bénéficiaires de l'AAH sont ainsi des femmes qui touchent cette aide à taux plein, tandis que 32 % des bénéficiaires sont des hommes qui touchent cette aide à taux plein (REPSS Autonomie 2022, p.40).

[6] Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale prévoit des objectifs de dépenses, et non des crédits limitatifs comme c'est le cas du budget de l'État.

2. Branche vieillesse

2.1. L'égalité entre les femmes et les hommes est un objectif à part entière du système de retraite et repose sur plusieurs mécanismes qui, bien que non réservés aux femmes, bénéficient principalement à celles-ci, notamment aux ex-conjointes de couples mariés et aux mères

L'égalité entre les femmes et les hommes est un objectif à part entière du système de retraite français, prévu par la loi, qui fixe notamment un objectif de convergence puis de suppression des écarts de pension. L'article L. 111-2-1 du code de la Sécurité sociale affirme ainsi que « *la Nation assigne également au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes, par la prise en compte des périodes éventuelles de privation involontaire d'emploi, totale ou partielle, et par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités. Elle se fixe pour objectifs, à l'horizon 2050, la suppression de l'écart entre le montant des pensions perçues par les femmes et celui des pensions perçues par les hommes et, à l'horizon 2037, sa réduction de moitié par rapport à l'écart constaté en 2023* »[7].

A ce titre, la loi prévoit que le conseil d'orientation des retraites (COR) a pour mission « *de suivre l'évolution des écarts et inégalités de pensions des femmes et des hommes et d'analyser les phénomènes pénalisant les retraites des femmes, dont les inégalités professionnelles, le travail à temps partiel et l'impact d'une plus grande prise en charge de l'éducation des enfants* »[8].

Elle prévoit également que le comité de suivi des retraites (CSR) analyse dans son avis annuel public « *la situation comparée des femmes et des hommes au regard de l'assurance vieillesse, en tenant compte des différences de montants de pension, de la durée d'assurance respective et de l'impact des avantages familiaux de vieillesse sur les écarts de pensions* »[9].

---

[7] Plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission ont souligné que la définition des inégalités ne va pas de soi en matière de retraite. Carole Bonnet et Julie Tréguier, dans leur article « 30 ans d'inégalités de retraite entre les femmes et les hommes en France » publié dans la Revue « Retraite et société » d'octobre 2022, écrivent à cet égard : *« La retraite est un objet multidimensionnel, il existe donc plusieurs manières de comparer les inégalités de retraite entre les femmes et les hommes. Que cherche-t-on à comparer : le montant de pension de droit direct, le taux de remplacement, la durée passée à la retraite –- qui dépend de l'âge de départ en retraite et de l'espérance de vie ? Le système de retraites français est contributif et, suivant une vision assurantielle, l'on peut également vouloir intégrer à la comparaison entre les femmes et les hommes la contribution qu'ils ont faite au système via leur durée d'assurance ou le montant des cotisations qu'ils ont versées. Le taux de rendement interne synthétise l'ensemble de ces aspects. Finalement, pour disposer d'une vision globale, il faudrait successivement comparer les femmes et les hommes dans l'ensemble de ces dimensions* ». A cet égard, la Cour des comptes, dans son chapitre dédié du rapport annuel sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale de mai 2023 (chapitre IX « la retraite des femmes et des hommes : une réduction des écarts à poursuivre »), indique que les écarts de pensions cumulées représentent une approche incomplète pour analyser la situation relative des femmes, dont la retraite est actuellement d'environ trois ans et demi supérieure à celle des hommes, compte tenu de leur espérance de vie supérieure : « *Si le versement de la pension sur une durée plus longue améliore mécaniquement le « rendement » de leurs cotisations, qui compare le cumul des pensions reçues à la retraite au cumul des cotisations versées pendant la période active, il n'est en revanche d'aucun effet sur les conditions de vie des retraitées, qui vivent certes plus longtemps mais dont la santé est fragile : aux âges avancés, les femmes sont davantage exposées à des maladies incapacitantes et plus fréquemment bénéficiaires d'une allocation personnalisée d'autonomie (…)* ».

[8] Article L. 114-2 du code de la Sécurité sociale.

[9] Article L. 114-4 du code de la Sécurité sociale.

Comme l'indique le comité de suivi des retraites, dans son dixième avis rendu en juillet 2023[10], « *alors que les femmes sont plus nombreuses que les hommes à percevoir des pensions versées par le système de retraite français (environ 55 %), elles bénéficient d'un peu moins de la moitié de la masse totale des pensions, qui s'élevait à 335 Mds€ en 2020. En effet, les pensions totales des femmes sont en moyenne d'un montant plus faible que celles des hommes à la retraite (1 401 euros contre 1 955 euros par mois pour ceux résidant en France). Cet écart est en moyenne de 28 %, mais il est de 40 % lorsqu'on ne tient pas compte des mécanismes de réversion qui viennent augmenter les pensions des femmes qui en sont les bénéficiaires majoritaires. Cet écart résulte pour l'essentiel de différences de situation en amont de la retraite, pendant la phase de vie active, puisqu'il n'existe plus de différence dans les règles de calcul des retraites entre les femmes et les hommes* ».

Le système de retraite intègre plusieurs mécanismes contribuant à réduire les inégalités de pensions entre les femmes et les hommes, même s'ils ne sont pas réservés à ces dernières. En effet, ce sont les femmes, et en particulier les ex-conjointes d'un couple marié (par le mécanisme de la réversion) ainsi que les mères (par le mécanisme des droits familiaux de retraite) qui en sont, de fait, les principaux bénéficiaires. Le rapport cité ci-dessus précise ainsi que : *« en pratique, ce sont deux grandes catégories de mécanismes, les dispositifs de solidarité (plus de 20 Mds€ de prestations) et les pensions de réversion (36 Mds €) qui contribuent à améliorer sensiblement la situation des femmes*[11]*. Fin 2016, selon la Drees (…), sans les dispositifs de solidarité, la pension moyenne de droit direct des femmes aurait été inférieure de 50 % à celle des hommes, et non de 42 % comme constaté ».*

Concernant plus particulièrement les droits familiaux de retraite[12], ils *« bénéficient à environ trois retraités sur cinq, en majorité des femmes, 90 % d'entre elles disposant d'au moins un droit familial (…). Ceux-ci contribuent beaucoup à réduire les écarts de pension entre les femmes (de fait, les mères) et les hommes, au prix d'un effort financier important ».*

Concernant les pensions de réversion, dont près de 90 % des bénéficiaires sont des femmes, elles représentaient encore 18 % de la pension totale des femmes en 2020.

---

[10] Annexe 4 relative aux retraites et inégalités hommes-femmes, synthèse réalisée sur la base du rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale de mai 2023 – chapitre IX « la retraite des femmes et des hommes : une réduction des écarts à poursuivre ».

[11] *Certains dispositifs majorent la pension de droit direct (les minima de pension ou les majorations de pension pour trois enfants ou plus) ; d'autres augmentent la durée d'assurance validée (l'assurance vieillesse des parents au foyer -AVPF-, les majorations de durée d'assurance pour enfant, etc.). D'autres encore permettent de partir à la retraite à taux plein dès 62 ans, même en cas de durée validée pour la retraite insuffisante (en cas d'inaptitude ou d'invalidité), ou de partir à la retraite avant 62 ans (les départs anticipés pour motif familial, pour carrière longue, etc.).*

[12] Les principaux droits familiaux de retraite sont les majorations de durée d'assurance (MDA) pour enfant, les majorations de pension pour parents de trois enfants ou plus et l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) qui donne des droits, au régime général, au titre des enfants.

2.2. La déclinaison systématiquement sexuée des données produites par la branche vieillesse permet d'analyser et de piloter finement l'impact du système de retraite sur les femmes et les hommes

2.2.1. La caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) produit des données statistiques systématiquement sexuées, qui font l'objet de nombreux travaux sous l'angle de l'égalité femmes-hommes

La déclinaison des statistiques produites par la CNAV selon le sexe est systématique lors de chaque mise à jour. L'axe femmes-hommes est intégré dans les analyses et études produites sur les retraités ou futurs retraités. Il n'est pas possible de recenser ici tous ces travaux, mais il est à noter que le recueil statistique du régime général publie chaque année[13] les statistiques associées.

A titre d'illustration, le tableau ci-dessous fait apparaître la situation différenciée des femmes et des hommes en matière de droits directs en paiement au 31 décembre 2023 (*cf.* tableau 1).

Tableau 1 : Droits directs en paiement au 31 décembre 2023

	Nombre de bénéficiaires			Montant de base moyen du droit direct servi au 31/12/2023 (1)			Montant global moyen servi au 31/12/2023 (2)		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
Ensemble des droits directs	6 692 761	7 872 909	14 565 670	893 €	646 €	759 €	925 €	764 €	838 €
Dont droits directs servis seuls	*6 492 975*	*5 961 845*	*12 454 820*				*920 €*	*696 €*	*813 €*
Pensions normales	5 889 082	6 543 939	12 433 021	915 €	656 €	779 €	936 €	759 €	843 €
Pensions substituées à invalidité	380 721	519 614	900 335	930 €	797 €	853 €	996 €	927 €	956 €
Pensions pour inaptitude	422 935	809 110	1 232 045	544 €	466 €	493 €	715 €	696 €	702 €
RACL	1 511 783	668 988	2 180 771	1 121 €	957 €	1 071 €	1 126 €	983 €	1 082 €
MICO	1 275 202	3 411 220	4 686 422	430 €	462 €	453 €	523 €	633 €	603 €

Source : Recueil statistique du régime général.
Note de lecture (1) : Le montant de base du droit direct correspond au montant brut de ce droit dû par le régime général (après application des règles de minimum contributif et de maximum), y compris la majoration enfants de 10 % et la majoration exceptionnelle.
Note de lecture (2) : Le montant global est le montant brut total dû par le régime général au retraité, en additionnant ses droits directs et dérivés et ses compléments de pension (dont le minimum vieillesse).

Par ailleurs, de manière générale, les représentants de la CNAV rencontrés par la mission indiquent que les données nécessaires pour étudier les sujets liés à l'égalité entre les femmes et les hommes sont disponibles : données longitudinales ou rétrospectives sur les trajectoires professionnelles, données sur les parcours familiaux et conjugaux, données sur les différentes composantes des retraites et niveaux de vie.

Enfin, le sujet de l'égalité femmes-hommes en matière de retraite fait l'objet d'une littérature abondante qui exploite les données ci-dessus, et de revues de littérature régulières par la CNAV. En particulier, la revue Retraite & Société de la CNAV publie régulièrement des articles sur les inégalités entre les femmes et les hommes en matière de carrière et de retraite.

[13] Pour le recueil statistique 2023 : https://www.statistiques-recherche.lassuranceretraite.fr/recueil-statistique-edition-2023/.

2.2.2. Les données dont dispose la CNAV permettent une analyse des écarts de pensions femmes/hommes

La CNAV a fourni à la mission un exemple d'analyse : pour les assurés dont la pension de droit propre a pris effet au régime général en 2017, la pension totale tous régimes des femmes, composée à la fois des droits propres tous régimes et des droits dérivés tous régimes, est en moyenne inférieure de 30 % à celle des hommes. L'écart est plus marqué pour les pensions les plus faibles (-39 % d'écart entre les premiers quartiles de pension) que pour les plus élevées (-24 % entre les derniers quartiles) (*cf.* tableau 2).

Ceci s'explique principalement par des trajectoires professionnelles plus heurtées en termes d'emploi pour les femmes même si les avantages familiaux (assurance vieillesse des parents au foyer, majoration de durée d'assurance, majoration pour enfants) compensent tout ou partie de ces interruptions de carrière. Au total, parmi les nouveaux pensionnés au titre de la retraite anticipée carrière longue ou de la durée, les femmes ont des durées d'assurance supérieures à celles des hommes, alors que cela reste l'inverse au sein des départs à l'âge d'annulation de la décote. Par ailleurs, le système de retraite (pour le secteur privé) compense moins les moindres salaires, et en particulier les moindres salaires dus au temps partiel. De ce fait, le salaire annuel moyen (SAM) est l'élément qui contribue le plus à l'inégalité de droit propre de base (obtenu par multiplication du SAM avec le taux et le coefficient de proratisation, hors minimum contributif (MICO) et avantages additionnels) entre les hommes et les femmes. En effet, ces dernières ont un droit propre de base inférieur de 27 % à celui des hommes, à mettre en lien avec un SAM inférieur de 25 %. En ajoutant le MICO, l'écart de pension de droit propre de base au régime général s'amoindrit en faveur des femmes pour atteindre 24 % avec la légère augmentation liée à l'ajout des majorations enfants et tierce personne. Parmi les autres éléments entrant dans le calcul de la pension totale tous régimes, les pensions de réversion (de base et complémentaire) jouent un rôle égalisateur pour les femmes alors que les inégalités sont très fortes pour les droits propres complémentaires (Agirc-Arrco, Ircantec, retraite complémentaire des indépendants).

Tableau 2 : Paramètres de calcul de la pension totale tous régimes des nouveaux retraités de droit propre au régime général de 2017, en fonction du sexe

Montants en euros et écarts en pourcentage	Moyenne femmes	Moyenne hommes	Écart absolu	Écart relatif
SAM	16 406 €	21 856 €	-5 450 €	25 %
Durée assurance tous régimes (en trimestres)	160	164	-3	2 %
Taux	49 %	50 %	-1	1 %
Coefficient de proratisation	89 %	95 %	-5	6 %
Pension de droit propre de base au régime général (1), hors MICO et avantages additionnels	**7 126 €**	**9 808 €**	**-2 682 €**	**27 %**
MICO (en euros 2017)	428 €	135 €	292 €	N.A.
Pension de droit propre de base au régime général (1), y compris MICO, hors avantages additionnels	**7 554 €**	**9 944 €**	**-2 390 €**	24 %
ME et autres avantages additionnels	258 €	352 €	-94 €	27 %
Pension de droit propre de base au régime général (1), y compris MICO et avantages additionnels	**7 814 €**	**10 307 €**	**-2 493 €**	**24 %**
Pension de réversion au régime général	399 €	36 €	362 €	N.A.
Pension totale au régime général, hors complémentaires (2)	**8 213 €**	**10 343 €**	**-2 131 €**	**21 %**
Pensions de droit propre dans les autres régimes de base	3 683 €	5 329 €	-1 646 €	31 %
Pensions de droit dérivé dans les autres régimes de base	283 €	37 €	246 €	N.A.
Pensions de droit propre complémentaires	3 168 €	6 627 €	-3 459 €	52 %
Pensions de droit dérivé complémentaires	316 €	24 €	291 €	N.A.
Pension totale tous régimes	**15 664 €**	**22 362 €**	**-6 697 €**	**30 %**

Source : Base retraités 2004-2018, euros 2017.

Champ : Nouveaux retraités de droit propre au régime général de 2017, hors retraite progressive, liquidation avant le 1er janvier 2019, dont les pensions sont renseignées à l'EIRR pour l'ensemble de leur(s) régime(s) d'affiliation(s) (85% des nouveaux retraités de 2017).

Notes de lecture : (1) La pension de droit propre de base au régime général ne comprend pas les pensions de droit propre complémentaires (Agirc-Arrco, Ircantec, RCI). (2) La pension totale au régime général, hors complémentaires, ne comprend pas les pensions de droit propre et dérivé complémentaires (Agirc-Arrco, Ircantec, RCI).

2.2.3. Les données produites par la CNAV permettent une connaissance fine des mécanismes contribuant à réduire les écarts de pension entre les femmes et les hommes et de leur évolution

A titre d'illustration, la CNAV a fourni à la mission les données ci-dessous concernant les droits familiaux, qui visent à compenser dans le système de retraite des situations liées à la présence d'enfants, qu'elles concernent la carrière professionnelle comme les interruptions d'activité ou qu'elles soient de nature économique en lien avec le « coût » de l'enfant.

Parmi les nouveaux retraités de droits directs de 2020, les droits familiaux concernent six assurés sur dix (*cf.* tableau 3). La nature et la finalité des droits impliquent que les femmes en sont les principales bénéficiaires (9 femmes sur 10 sont concernées), même si 35 % des hommes le sont également. Les hommes bénéficient le plus souvent uniquement de la bonification de pension de 10 %, même si 9 % des hommes nouveaux retraités de 2020 ont également validé des trimestres au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF). Les femmes bénéficient fréquemment de plusieurs avantages familiaux : 61 % d'entre elles sont bénéficiaires de plusieurs avantages et près de 30 % cumulent les trois droits familiaux. Néanmoins, compte tenu de ses conditions d'attribution (avoir eu/élevé un enfant), la majoration de durée d'assurance (MDA) est généralement le premier droit ouvert pour les femmes. Les situations de cumul se caractérisent donc par la présence de MDA (au régime général ou dans un autre régime)[14] à laquelle vient s'ajouter un ou deux autres droits.

Tableau 3 : Combinaison des droits familiaux selon le sexe des nouveaux retraités du régime général de 2020

Cumul des droits	Hommes	Femmes	Total
Aucun droit	**194 095**	**36 429**	**230 524**
Un seul droit	**87 133**	**91 295**	**178 428**
MDA seule	559	89 115	89 674
AVPF seule	11 024	2 005	13 029
Bonification seule	75 550	175	75 725
Cumul de 2 droits	**17 251**	**107 765**	**125 016**
MDA + AVPF	126	90 024	90 150
MDA + bonification	531	16 851	17 382
AVPF + bonification	16 594	890	17 484
MDA + bonification + AVPF	291	96 350	96 641
Au moins de la MDA	1 507	292 340	293 847
Au moins de l'AVPF	28 035	189 269	217 304
Au moins de la bonification	92 966	114 266	207 232
Total nouveaux retraités	**298 770**	**331 839**	**630 609**

Source : Base retraités CNAV, flux exhaustifs de 2004 à 2021.

Champ : Retraités du régime général dont la date d'effet de la pension est en 2021, vivants à la liquidation, qui ont liquidé leur pension au 31 décembre 2021, hors outils de gestion de la Sécurité sociale des indépendants.

L'évolution dans le temps de l'impact de ces dispositifs a également été analysée par la CNAV.

Par exemple pour la MDA, l'effet était comparable pour les nouvelles retraitées de l'année 2013 bénéficiaires de la MDA, la neutralisation de ce dispositif entrainait une diminution de la pension annuelle un peu plus importante (-12 %). En effet, les femmes retraitées en 2020, bénéficiaires ou non de la MDA, ont également eu des carrières plus complètes : entre 2013 et 2020, la durée d'assurance validée moyenne est passée de 150 à 161 trimestres.

Du côté de l'AVPF, pour 32 % des individus du flux 2020, la neutralisation de l'AVPF se traduit par une variation du montant de pension. Comparativement au flux 2013, davantage de personnes sont concernées par une variation du montant de la pension (32 % contre 25 %). La plus grande proportion de personnes dont le montant de la pension varie peut s'expliquer par la montée en charge du dispositif : parmi les nouveaux retraités (hommes et femmes), 30 % de ceux de 2013 ont bénéficié de l'AVPF dans leur carrière, et 34 % en 2020.

[14] Il y a néanmoins quelques cas rares d'affiliations à l'AVPF sans MDA. Cela peut être par exemple, les personnes qui sont affiliées à l'AVPF car elles s'occupent au sein du foyer d'une personne handicapée ou bien les bénéficiaires du congé de soutien familial. Néanmoins une analyse des données administratives (prestation familiale ayant ouvert le droit à l'AVPF ou présence d'une majoration de pension pour trois enfants et plus) de ces assurés montre qu'il s'agit de mères de famille. Cela concerne 2 895 femmes nouvelles retraitées de 2020 soit 1,5% des bénéficiaires. Cela peut par exemple correspondre à des situations dans lesquelles le père n'a pas validé huit trimestres comme assuré social, voire à des mères qui ont eu leurs enfants avant d'être assurées sociales (et qui ne peuvent dans les deux cas pas bénéficier de MDA), ou à des anomalies dans les données. Ces assurées sont conservées dans le reste de la note. Néanmoins, pour éviter d'imputer arbitrairement un nombre de trimestres MDA et donc un nombre d'enfant, elles ne sont pas retenues pour les tableaux par nombre d'enfants.

Près des deux tiers des nouveaux retraités de 2013 et 2020 sont bénéficiaires de droits familiaux, plus de la moitié de ces nouveaux retraités voient leur pension baisser suite au retrait des droits familiaux (près des trois quarts parmi les femmes), et enfin des inégalités de pension entre les hommes et les femmes sont toujours présentes en défaveur de ces dernières, à hauteur de 25 %. En revanche, par rapport à 2013, les femmes mais aussi les hommes sont de plus en plus bénéficiaires de l'AVPF (52 % en 2013 contre 57 % en 2020 pour les femmes, 5,7 % en 2013 contre 9,4 % en 2020 pour les hommes).

La part de nouveaux retraités bénéficiaires de l'AVPF, qui a connu une longue montée en charge, dépasse désormais celle des bénéficiaires de la bonification de 10 % qui, comme celle des bénéficiaires de la MDA, est en légère diminution (en lien avec la baisse de la natalité). De plus, la pension moyenne au régime général des femmes avec enfant(s) est désormais identique à celle des femmes sans enfant (alors qu'elle était inférieure de 10 % en 2013).

2.2.4. Ces données permettent également d'identifier l'impact négatif de certains paramètres sur les écarts de pension, dont le salaire annuel moyen

Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale de 2023, la Cour des comptes indique que « *plusieurs règles de calcul générales pénalisent en pratique les femmes. C'est notamment le cas du calcul du salaire de référence au régime général, de l'indexation sur l'inflation des salaires pris en compte pour le calcul de ce salaire de référence, et de la décote, en cas de départ à la retraite avant 67 ans et d'un nombre insuffisant de trimestre pour une pension à taux plein* ». Concernant en particulier l'impact du salaire annuel moyen, elle indique : « *par rapport à la prise en compte de tous les salaires de la carrière, le calcul du salaire de référence au régime général sur les 25 meilleures années est globalement favorable aux assurés, mais défavorable en pratique aux femmes*[15]*. En effet, il permet d'exclure les salaires les plus bas, sous réserve d'avoir une durée de la carrière supérieure à 25 ans, condition satisfaite plus souvent pour les hommes* ».

A titre d'illustration, la CNAV a transmis à la mission un extrait d'une analyse du salaire annuel moyen basé sur les 25 meilleures années, également sexuée, faite dans le cadre des travaux menés en 2019 sur le projet de passage à un système universel en points. L'analyse consistait à estimer, en micro-simulation dans le modèle Prisme, les gains apportés par le SAM sur les 25 meilleures années en comparaison avec un SAM sur toute la carrière. Les gains de SAM liés aux 25 meilleures années sont importants mais, sans surprise, les hommes – aux carrières plus longues – en bénéficient davantage. Ainsi, pour les hommes, ils dépassent les 15 % à partir du décile 3, et atteignent leur maximum au décile 8 autour de +25 %. Pour les femmes, les gains sont plus progressifs selon les déciles : pour le décile 3 les gains sont entre 7 et 10 % selon les générations, puis ils augmentent jusqu'au décile 9 pour atteindre environ +23 %.

2.2.5. Perspectives

Les éléments ci-dessus montrent que la situation différenciée des femmes et des hommes en matière de retraite est finement appréhendée, et que l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes, notamment en termes de convergence du montant des pensions, est étroitement piloté, dans un cadre institutionnel défini par la loi, impliquant notamment le COR et le CSR.

[15] Insee, Economie et Statistique n°441-442, « Les conséquences des profils individuels des revenus d'activité au long de la carrière sur le niveau des pensions de retraite », 2011.

Au vu de ses premiers travaux, la mission identifie un principal enjeu d'approfondissement autour des droits familiaux et des droits conjugaux (réversion). Dans son rapport annuel de 2022, la Cour des comptes a en particulier dédié un chapitre aux droits familiaux, estimant que ceux-ci répondent mal à l'objectif de compensation, à la retraite, de l'incidence des enfants sur la carrière, car ils attribuent plus de trimestres de retraite par rapport aux réductions d'activité (les MDA sont accordées même en l'absence de réduction d'activité) et compensent peu les pertes de salaire associées. Elle considère que ces droits devraient être, à coûts constants, aménagés au profit de majorations de pension et simplifiés, au regard de leur caractère peu lisible, complexe en gestion et non harmonisés entre les différents régimes de retraite.

Au-delà, de nombreux acteurs considèrent que les évolutions sociétales (avec notamment une hausse importante des divorces et des séparations, et une forte croissance des situations de monoparentalité)[16], appellent une réflexion de fond sur ces dispositifs, sur l'évolution de leur impact sur le niveau des pensions et sur le niveau de vie des femmes et des hommes retraités, et sur leur adaptation aux évolutions des modèles familiaux.

Les travaux du COR, saisi par la Première ministre en mai 2023 dans le prolongement des débats sur le projet de loi rectificative de financement de la Sécurité sociale pour 2023, ont vocation à éclairer ces enjeux, dont la mission considère qu'ils représentent une des principales pistes d'approfondissement à date[17].

---

[16] L'article susmentionné de Carole Bonnet et Julie Tréguier indique ainsi : « *si 80% des femmes de la génération 1930 arrivent à 60 ans en étant continûment mariées, 10 % divorcées et 10 % non mariées, la photographie pour la génération 1970 est très différente. Ce ne sont plus que 45 % des femmes de cette génération qui arriveraient continûment mariées à la retraite, tandis que 30 % auraient divorcé (et se seraient éventuellement remariées) et 25 % ne se seraient jamais mariées. L'image d'une population de retraités constituée de personnes en couple puis veuves évolue. La part de personnes qui ne sont pas en couple à la retraite et ne seront pas veuves mais divorcées, séparées ou célibataires pourrait aller en s'accroissant, amoindrissant l'efficacité du système de réversion pour garantir aux individus l'atteinte d'un niveau de vie satisfaisant. En effet, jusqu'alors, les femmes à petite retraite partageaient celle de leur mari quand elles étaient mariées et, si ce dernier décédait, la pension de réversion participait à compenser la perte de ressources. Leur petite retraite n'était donc pas, dans la plupart des cas, synonyme de faible niveau de vie. Actuellement en France, la question des inégalités de retraite entre les femmes et les hommes est donc indissociable de l'histoire conjugale des individus. L'analyse des inégalités de niveau de vie, qui prend en compte la structure des ménages, en complément de celles de pensions de retraite est indispensable pour porter un regard global sur le sujet* ».

[17] D'autres enjeux spécifiques sont identifiés par la littérature. Ainsi, Carole Bonnet et Julie Tréguier, dans leur article précité, identifient la question des inégalités de retraite résultant de la structure des couples et en particulier de l'existence d'une homogamie de revenu et des règles de calcul des pensions de réversion, d'une part, ou les effets des évolutions de ces pensions sur les comportements conjugaux et sur le marché du travail, d'autre part, qui restent très peu explorés. Elles soulignent que les travaux récents suggèrent que les comportements conjugaux et familiaux peuvent être différenciés selon un gradient socio-économique, invitant, le cas échéant, à réévaluer à cette aune l'impact de dispositifs comme la pension de réversion. Elles indiquent que : « *de façon analogue, il sera nécessaire de porter une attention particulière aux mères de famille monoparentale qui vont progressivement arriver en proportion non négligeable à la retraite. En raison de trajectoires professionnelles plus heurtées, elles pourraient constituer une nouvelle population de femmes à petite pension de retraite, qui serait alors plus fréquemment synonyme de risque de pauvreté, car elles seront de surcroît, pour une part d'entre elles, sans conjoint à la retraite* ».

3. Branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP)

3.1. L'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas un objectif de la branche AT-MP, même si la prise en compte des expositions différenciées aux risques professionnels des femmes et des hommes fait l'objet d'une attention croissante dans le champ de la santé au travail

La branche AT-MP n'a pas d'objectif spécifique direct ou indirect en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. D'après la contribution écrite de la branche AT-MP à la mission, même s'il existe, *a posteriori* et à des fins de constat statistique, des études sexuées produites par la branche, « *le sujet de l'égalité entre les femmes et les hommes ne relève pas aujourd'hui d'enjeux du périmètre des risques professionnels (mais de la qualité de vie au travail et des conditions de travail)* ». La contribution écrite précise également que « *concernant en particulier les actions de prévention menées par la branche AT-MP, celles-ci sont dirigées vers les entreprises et non les individus* », renvoyant à une approche du risque par grands secteurs d'activité correspondant à la gouvernance de la branche (neuf secteurs répartis au sein de comités techniques nationaux (CTN), avec une répartition femmes/hommes variée selon l'activité)[18].

Les actions de prévention déployées par la branche AT-MP au sein des entreprises concernées (intervention des préventeurs, octroi de subventions…) ont ainsi une approche par risque et non par sexe, dans une démarche d'accompagnement des entreprises concernées. Pour illustration, des programmes nationaux de prévention sont déployés auprès des entreprises (« TMS Pro » et « Risque Chimique Pro ») et seront renforcés et enrichis dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) de la branche AT-MP avec le programme « PrevAT » qui intégrera particulièrement la prévention des accidents mortels et des chutes, et le programme « RPS » pour la prévention des risques psychosociaux. La future COG devrait également prévoir des approches spécifiques pour trois secteurs ayant des organisations spécifiques (BTP, services médico-sociaux et intérim), pour lesquels il s'agit de développer un dialogue avec l'ensemble des intervenants au bénéfice de démarches de prévention efficaces et adaptées au secteur.

De la même façon, les missions de la branche en matière de réparation, qu'il s'agisse de la reconnaissance des maladies professionnelles ou du versement des prestations en nature ou en espèces (indemnités journalières, indemnités en capital) n'intègrent pas d'objectif spécifique relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes.

[18] Métallurgie (CTN A), BTP (CTN B), Transports, EGE, livre et communication (CTN C), Services et commerces de l'alimentation (CTN D), Chimie, caoutchouc et plasturgie (CTN E), Bois, papier, textile, cuirs et peaux, pierres et terres à feu (CTN F), Commerces non alimentaires (CTN G), Activités de services I : banques, assurances, administrations… (CTN H), Activités de services II : travail temporaire, action sociale, santé, nettoyage (CTN I).

Pour autant, la prise en compte des expositions différenciées entre les femmes et les hommes fait l'objet d'une attention croissante par les acteurs de la santé au travail. Le groupe permanent d'orientation du comité d'orientation des conditions de travail (COCT) a ainsi été à l'initiative d'une déclaration en septembre 2020 sur le sujet, visant à « *favoriser le caractère opérationnel d'une approche différenciée selon le sexe dans l'évaluation et la prévention des risques professionnels* ». Selon l'annexe consacrée à la branche AT-MP du rapport d'évaluation des politiques de Sécurité sociale (REPSS) annexé au projet de loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale (PLACSS) 2022, « *c'est un signal important envoyé par les partenaires sociaux invitant à dépasser le dogme d'une prévention universelle qui avait prévalu jusque-là, qui tout en restant le socle de l'approche de prévention doit idéalement être prolongée par des approches complémentaires adaptées aux publics au travail, à commencer par le sexe des travailleurs, par exemple en dotant les femmes au travail d'équipements de protection individuelle adaptés à leur morphologie propre ».*

Ainsi, le 4ème plan santé au travail (PST) 2021-2025 prévoit une action 3.3 visant à « *faire des démarches de QVCT*[19] *de véritables leviers d'égalité femme homme* ». Il s'agit notamment de « concevoir des outils dédiés à la santé au travail des femmes, en lien avec les SPST[20]. Cette action vise à soutenir la prise en compte des expositions différenciées des hommes et des femmes à différentes conditions de travail et à différentes conditions de vie, qui permet de progresser dans l'évaluation et la prévention des risques professionnels. Par exemple, l'ergonomie des équipements de protection individuelle est trop souvent définie à partir de modèles représentants un « *homme moyen* » et « *gagnerait à prendre en compte les caractéristiques physiques féminines* ». Le PST 4 identifie au titre de cette action les SPST, « *acteurs de proximité, (…) en première ligne pour aider les entreprises à développer, en tant que de besoin, une approche différenciée des conditions de travail et des actions de prévention selon le sexe, notamment au sein des documents uniques d'évaluation des risques professionnels (DUERP)* ». Le PST4 rappelle que cette prise en compte des différences femmes-hommes au sein des DUERP constitue « *une obligation légale*[21] *et une préoccupation des autorités européennes* ».

---

[19] Qualité de vie et conditions de travail.

[20] Services de prévention et de santé au travail.

[21] Article L. 421-3 du code du travail : « *L'employeur, compte tenu de la nature des activités de l'établissement, évalue les risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, y compris dans le choix des procédés de fabrication, des équipements de travail, des substances ou préparations chimiques, dans l'aménagement ou le réaménagement des lieux de travail ou des installations, dans l'organisation du travail et dans la définition des postes de travail. Cette évaluation des risques tient compte de l'impact différencié de l'exposition au risque en fonction du sexe* ».

3.2. Les données sur la situation comparée des femmes et des hommes en matière d'AT-MP sont peu exploitées par la branche et présentent des limites

En lien avec les constats ci-dessus, la branche AT-MP exploite peu les données sexuées dont elle dispose. Le rapport de gestion annuel 2022 de la branche, qui présente de manière extensive les éléments statistiques et financiers, ne contient ainsi que trois statistiques sexuées : l'une relative aux accidents de trajet mettant en cause une bicyclette ou une patinette, l'autre relative aux assurées volontaires à titre individuel, et la dernière relative au compte professionnel de prévention (C2P). Aucune des données relatives à la sinistralité (en dehors de celle ci-dessus), à la reconnaissance des maladies professionnelles (notamment par la voie des comités régionaux de reconnaissance des maladies professionnelles (CRRMP)[22] ou aux prestations versées en nature ou en espèce (indemnités journalières, indemnités en capital, etc.), n'est déclinée de manière sexuée dans ce rapport.

Le REPSS de la branche AT-MP présente quant à lui les données relatives à la sinistralité avec arrêt de travail ou incapacité permanente par grande catégorie de sinistre (accident de travail avec arrêt, accident de trajet avec arrêt, maladie professionnelle avec arrêt) selon le sexe des victimes[23]. La seule autre donnée sexuée du rapport est relative aux bénéficiaires du compte professionnel de prévention (C2P)[24].

Les livrets de sinistralité de chaque CTN (2021) comportent des annexes sur la sinistralité, avec une mention de la répartition des accidents du travail par sexe (les hommes ne sont minoritaires que pour les CTN H et I). Cette distinction n'existe pas pour les maladies professionnelles.

---

[22] Quand il n'existe pas de tableau de maladie professionnelle ou quand l'un des critères du tableau n'est pas rempli, il est possible de faire reconnaitre une maladie professionnelle au cas par cas, par la voie des comités régionaux de reconnaissance des maladies professionnelles (CRRMP). Ces comités réunissent des médecins experts des pathologies d'origine professionnelle, qui se prononcent au sein des CRRMP sur le lien entre le travail et la pathologie.

[23] Ces données montrent que « *les accidents de trajet et les maladies professionnelles s'équirépartissent en nombre entre hommes et femmes. En revanche, ce n'est pas le cas des accidents du travail dont les ⅔ concernent les hommes. Cette différence tient d'abord au fait qu'hommes et femmes n'exercent majoritairement pas les mêmes métiers. Il semblerait d'ailleurs que dans les secteurs où les femmes exercent de plus en plus des métiers réputés masculins, leur sinistralité tend à rejoindre celle des hommes. En ce qui concerne les maladies professionnelles, l'équirépartition masque des différences selon les tableaux de maladies professionnelles. Par exemple, les TMS concernent davantage les femmes que les hommes (environ 24 000 contre 20 000 en 2019). Pour les cancers, c'est l'inverse puisqu'ils concernent quasiment exclusivement les hommes (1 724 hommes contre 66 femmes en 2019). Mais il est vrai que les cancers d'aujourd'hui traduisent des expositions d'il y a plusieurs décennies quand les métiers étaient davantage « genrés » ».*

[24] Les hommes représentent les trois-quarts des salariés déclarés exposés à la pénibilité. Le secteur de l'industrie manufacturière recense le plus d'exposées à la pénibilité parmi les femmes (un tiers). Le secteur de la santé humaine et de l'action sociale représente un peu plus d'un quart des femmes exposées et celui des activités de services et de soutien environ 15 %.

Les représentants de la branche AT-MP rencontrés par la mission lient cette faible exploitation des données sexuées avec une limite majeure du système actuel de données. En effet, en matière de sinistralité, la branche AT-MP ne dispose que de données « brutes » relatives au nombre de sinistres par sexe. Or, certains secteurs regroupent plus de femmes que d'hommes et inversement (plus d'hommes dans les secteurs de la métallurgie et du BTP, plus de femmes dans le secteur médico-social par exemple). Mais la branche AT-MP ne dispose pas à date d'une connaissance affinée des effectifs de ces secteurs selon le sexe, connaissance nécessaire pour avoir des indices de sinistralité sexués par secteur (indices de fréquence). La branche a ainsi besoin de données (effectifs) plus fines que la répartition globale femmes hommes fournie par l'INSEE des salariés, selon le périmètre des secteurs de la branche AT-MP. Les représentants de la branche AT-MP rencontrés par la mission indiquent espérer pouvoir expérimenter une réception plus complète de ce type de données *via* l'exploitation des données DSN en vue d'une éventuelle généralisation en 2026-2027.

L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) a de son côté produit en juin 2022 une photographie statistique de la sinistralité au travail en France selon le sexe entre 2001 et 2019. Cette étude, comme les précédentes éditions, repose sur les données publiées par l'Assurance maladie et constitue la principale source de données sexuées relatives à la sinistralité.

Elle met en évidence les données différenciées par sexe en matière d'accidents du travail (risques à l'origine des AT, fréquence, gravité, analyse par secteur), de maladies professionnelles (nature et nombre, fréquence, gravité, analyse par secteur), et d'accidents de trajet. Elle ne contient pas de données sexuées relatives aux taux de fréquence des AT–MP par secteur d'activité pour les raisons évoquées ci-dessus, mais présente les taux de fréquence sexués des AT-MP tous secteurs confondus[25].

L'ANACT indique que la photographie statistique « *met en lumière des tendances dans la durée et appelle à davantage d'efficacité et d'efficience dans la prévention des risques professionnels, notamment dans les secteurs à prédominance féminine*[26]». Les représentants de la branche AT-MP rencontrés par la mission considèrent cependant difficile d'interpréter et d'utiliser ces données à des fins d'orientation de la politique de prévention, dans l'attente de la disponibilité des données relatives aux indices de fréquence sexués par secteur d'activité au travers de la DSN, évoquées ci-dessus.

[25] En 2018, le taux de fréquence des AT est supérieur pour les hommes. Il s'élève ainsi à 24 pour 1M d'heures travaillées pour les hommes, et à 18 pour 1M d'heures travaillées pour les femmes. A l'inverse, concernant les MP, le taux de fréquence des troubles musculosquelettiques (TMS) est supérieur pour les femmes : il s'élève à 11,5 pour 1M d'heures travaillées pour les hommes, et à 17,8 pour 1M d'heures travaillées pour les femmes.

[26] L'ANACT indique que : « *L'analyse des indicateurs de sinistralité met en évidence que les femmes occupent des postes dont les activités sont exposées à des risques d'accidents de travail, de trajet et de maladies professionnelles insuffisamment identifiés et reconnus, et ce, d'autant plus, dans les secteurs à prédominance féminine. En effet, dans les secteurs de la santé et du social, du nettoyage et de l'intérim, du commerce et industries de l'alimentation, les femmes exercent des métiers et occupent des postes de travail où les risques professionnels sont vraisemblablement sous-évalués et où les politiques de prévention sont encore insuffisamment développées* ».

D'autres études existent sur la situation différenciée des femmes et des hommes en matière de santé au travail, mais ne reposent pas sur les données de la branche AT-MP. La DARES a ainsi publié une étude « Conditions de travail et mixité : quelles différences entre professions, et entre femmes et hommes ? » en janvier 2023 à partir de l'enquête sur les conditions de travail de 2019 qui mentionnait que « *les hommes sont davantage exposés aux sollicitations physiques que les femmes, qui le sont davantage aux sollicitations psychosociales. Ces différences sont liées aux métiers qu'ils et elles exercent le plus souvent, mais s'observent aussi au sein même des professions. Ainsi, les hommes sont davantage présents dans les métiers les plus soumis à la pénibilité physique, mais ils y sont aussi plus confrontés que les femmes dans de très nombreux métiers. Les femmes exercent plus souvent des métiers de service, exposant à des contraintes d'organisation du temps de travail, à des exigences émotionnelles et/ou une faible latitude décisionnelle. Mais dans les métiers mixtes et dans les métiers à prédominance féminine ou masculine les plus exposés à tout type de risque, les femmes sont aussi plus confrontées que les hommes aux conflits de valeurs et à un manque d'autonomie et, à durée de travail identique, à un travail intense et à un manque de soutien et de reconnaissance*. »

Enfin, l'institut national de recherche et de sécurité (INRS) classe dans sa base documentaire les différentes études réalisées et pouvant l'être sous un angle prenant en compte l'égalité entre les sexes (exemples : « exposition des femmes enceintes au bruit », « rayonnements ionisants et grossesse »).

3.3. La branche AT-MP n'assure pas de suivi sexué des dispositifs qu'elle gère et des dépenses qui s'y rattachent

En lien avec les constats ci-dessus, la branche AT-MP n'a pas de suivi ou d'analyse sexués, *ex ante* ou surtout, au vu de la nature des dispositifs gérés[27], *ex post*, de son activité et de ses dépenses, ni en matière de prévention, ni en matière de réparation (reconnaissance des maladies professionnelles, versement des prestations en nature et en espèce), **ni en matière de tarification[28]**. Les représentants de la branche rencontrés par la mission soulignent que les règles de prise en charge du risque AT-MP sont sans considération de sexe, et n'identifient *a priori* pas de dispositif géré par la branche contenant, au regard de ses règles de gestion, un « biais » favorable ou défavorable à l'égalité entre les femmes et les hommes, ou méritant d'être analysé sous cet angle.

[27] Les règles de prise en charge du risque AT-MP, en termes d'indemnisation des victimes, et de tarification des entreprises, n'intégrant pas de considération de sexe.

[28] A noter qu'en matière de tarification, la branche AT-MP est financée par les cotisations des entreprises, à des taux dépendant des effectifs ou de l'activité de l'entreprise mais sans tenir compte du genre. Les entreprises de moins de 20 salariés ont un taux dit collectif, selon la sinistralité du secteur d'activité de l'établissement. Les entreprises de 150 salariés ou plus ont un taux de cotisation individuel (coûts moyens des sinistres pris en considération de façon exhaustive) et les entreprises entre 20 et 150 salariés ont un taux mixte (au prorata des effectifs). La répartition des cotisations selon le mode de tarification n'est pas équivalente à la répartition des dépenses, qui représentent l'exhaustivité des coûts afférents aux sinistres.

Concernant en particulier la prévention, en termes de pilotage *ex ante*, une dotation globale du fonds national de prévention des AT et des MP (FNPAT) est fournie aux caisses régionales pour déployer les objectifs de prévention selon un ciblage effectué selon la sinistralité. Les caisses régionales participent également à la prévention des risques professionnels *via* un dispositif d'incitations financières (subventions spécifiques ou contrats de prévention) qui ne discrimine pas la part femmes / hommes au sein des salariés. Comme indiqué *supra*, les représentants de la branche rencontrés par la mission soulignent que la branche AT-MP utilise une approche par risque et non par genre, et que les programmes et actions de prévention ne relèvent pas d'une approche « individualisable » à l'échelle des postes de travail, contrairement aux actions de la médecine du travail[29]. Il n'y a donc pas de dépenses visant plus particulièrement les femmes, cependant, les risques couvrant des secteurs avec des salariées majoritairement féminines induisent *de facto* des dépenses majoritairement orientées vers les femmes.

De même, à titre d'illustration, le nouveau fonds d'investissement pour la prévention de l'usure professionnelle (FIPU) ouvert depuis mars 2024 vise à prévenir trois facteurs de risques ergonomiques (manutentions manuelles de charges, postures pénibles définies comme positions forcées des articulations et vibrations mécaniques), pour participer à la prévention des TMS (87 % des maladies professionnelles reconnues). Les répartitions des dépenses sont définies chaque année par la CATMP et pour trois types de destinataires, à commencer par les entreprises (à hauteur de 150 M€ en 2024 dont 70 % pour les entreprises de moins de 50 salariés, 20 % pour celles de 50 à 199 salariés et 10 % pour celles de 200 salariés et plus)[30]. Les entreprises bénéficiaires des subventions du FIPU peuvent les utiliser pour financer des équipements, diagnostics ou formations, réaliser des actions de sensibilisation aux facteurs de risques ergonomiques, aménager des postes de travail dans le cadre de la prévention de la désinsertion professionnelle (pilotée par le service social de l'Assurance maladie) et prendre en charge des frais de personnel de prévention. Il n'y a aucune prise en compte d'enjeux liés, le cas échéant, à la situation différenciée des femmes et des hommes dans la gestion du FIPU.

L**a branche AT-MP n'effectue pas non plus d'analyse ni de pilotage sexués *ex post***. Elle n'a en particulier pas mené à ce stade d'analyse *ex post* de la répartition sexuée de ses dépenses, notamment concernant les dépenses de réparation, ni, en amont, d'analyse sexuée des mécanismes de reconnaissance des maladies professionnelles, notamment par la voie des CRRMP. Les représentants de la branche rencontrés par la mission indiquent néanmoins être en train d'actualiser les données ayant aidé l'ANACT à conduire son étude, en vue du prochain « Charges et produits » de la CNAM, qui portera notamment sur la santé des femmes.

3.4. Perspectives

Au vu des premiers éléments recueillis ci-dessus auprès de la branche AT-MP, et sous réserves d'expertises complémentaires, la mission recommande d'approfondir l'analyse sexuée *ex post* des différents champs de données (sinistralité, reconnaissance des maladies professionnelles, dépenses liées à la réparation) :

- à court terme en lien avec l'ANACT et les travaux menés par la branche en vue du prochain rapport « charges et produits » publié par la CNAM ;

[29] Les représentants de la branche AT-MP rencontrés par la mission soulignent qu'introduire et exposer la notion de genre à une maille individuelle ou entreprise dans certaines de leurs actions (ex : lutte contre l'absentéisme atypique, prévention…) ou dans l'indemnisation ayant un impact en tarification pourrait présenter un risque de discrimination ou de stigmatisation si les employeurs venaient à les interpréter dans un but d'optimisation de leurs gains ou de leurs dépenses.

[30] Les autres destinataires sont France Compétences (40M€ en 2024, pour financer des actions de reconversion professionnelle), et les organismes de prévention (OPP) des branches professionnelles (10M€ en 2024, dont 1,85 M€ pour l'OPPBTP).

- à moyen terme dès lors que la branche disposera des effectifs sexués par secteurs d'activité correspondants à son périmètre de gestion.

Ces travaux permettront de disposer d'un diagnostic plus étayé de la situation comparée femmes/hommes, permettant le cas échéant d'éclairer la conception des programmes de prévention de la branche et le ciblage des moyens budgétaires en matière de prévention dans les différents secteurs concernés, sans remise en cause des principes fondamentaux de la branche.

4. Branche maladie

4.1. L'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas un objectif de la branche maladie même si les spécificités de la santé des femmes sont prises en compte dans les politiques de santé

4.1.1. Les spécificités de la santé des femmes se reflètent dans certaines dépenses d'assurance maladie

La branche maladie n'a pas d'objectif directement assigné en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. En effet, outre la prise en charge de pathologies spécifiquement féminines ou masculines, ou touchant préférentiellement l'un ou l'autre des sexes, les règles de prise en charge du risque maladie n'ont pas pour finalité d'influer sur l'égalité entre les femmes et hommes.

Les dépenses de l'assurance maladie bénéficiant exclusivement ou en grande majorité aux femmes peuvent être regroupées en trois catégories :

- les dépenses visant à répondre à certaines situations ou pathologies ne concernant que des femmes (ou des hommes trans), par exemple : interruption volontaire de grossesse (IVG), contraception hormonale, grossesse, hystérectomie, ménopause, endométriose, lutte contre la précarité menstruelle, etc. ;
- les mesures portées dans une approche de promotion de la santé des femmes (par exemple, les dépistages organisés des cancers du sein et du col de l'utérus) ;
- les démarches « d'aller-vers » ou de prévention portés par l'Assurance Maladie ciblant des populations féminines sujettes à des risques parfois mal couverts et qui les concernent en totalité ou en quasi-totalité (*cf.* encadré 1).

Encadré 1 : Programmes « d'aller vers » ou de prévention de la branche maladie ciblant intégralement ou essentiellement des femmes

- **Le dispositif « Bus du Cœur »** est une action développée par le fonds de dotation « Agir pour le Cœur des Femmes » et soutenue par la CNAM dans la logique « d'aller vers » les publics les plus éloignés du système de soins. Le principe est d'aller à la rencontre des femmes en situation de précarité sanitaire et sociale afin de les intégrer dans un parcours de soins cardio-gynécologique. L'objectif est de dépister 200 femmes en situation de précarité dans chacune des villes étape. Le bilan à fin 2023 est le suivant : 15 villes visitées en 2023 (15 en 2022 et 5 en 2021) avec un stand CPAM. 16 prévues en 2024. Entre 200 et 300 dépistages réalisés à chaque étape dans le bus ;
- **la coopération interbranche CNAM / CNAF** renforcée afin d'améliorer l'accompagnement de la séparation et des familles monoparentales. Dans les faits, 83 % des parents de familles monoparentales sont des femmes. Une expérimentation est également en cours sur un « Pack Nouveau Départ » pour mieux coordonner l'accompagnement des victimes de violences conjugales et engager le déblocage rapide des aides et dispositifs existants intégrant l'Aide universelle d'urgence ;
- **des dispositifs locaux « d'allers vers » avec les partenaires associatifs et de la protection maternelle et infantile (PMI),** tels que des ateliers co-organisés et animés par les CPAM et PMI auprès des centres d'hébergement accueillants des femmes et jeunes mamans sur le volet santé maternelle et du jeune enfant et accès aux droits ;
- **des travaux sont en cours avec l'administration pénitentiaire pour aller vers les cellules « mère enfant en détention »** et améliorer l'accès aux droits et aux soins des femmes enceintes ou avec enfant en milieu pénitentiaire.
- **les actions en faveur de la prévention périnatale** qui ont été récemment renforcées par l'Assurance Maladie. La loi du 26 avril 2021 a en effet créé la possibilité pour les femmes enceintes de déclarer à l'Assurance Maladie le nom d'une sage-femme référente, permettant d'avoir une vision globale, tout au long du parcours maternité. Afin de renforcer le rôle des sage-femmes dans le dépistage précoce de la dépression du *post-partum*, et d'intégrer des mesures du plan Santé environnement, l'avenant n°5 à la convention nationale des sage-femmes a également créé de nouveaux entretiens postnataux et a modifié les séances de suivi postnatal.

Source : Assurance maladie.

4.1.2. La situation des femmes, et les dépenses les visant spécifiquement, sont pour certaines suivies dans la démarche de performance de la branche

L'action de la CNAM fait l'objet d'un suivi, dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion (COG) et du rapport d'évaluation des politiques de Sécurité sociale (REPSS) relatif à la branche maladie.

En matière d'égalité entre les femmes et les hommes, il ressort de l'analyse du REPSS maladie pour 2022 que :

- plusieurs indicateurs suivent la performance de dépenses fléchées sur les femmes, n'ayant pas vocation à compenser les inégalités entre les sexes :
  - c'est le cas par exemple de la réduction du tabagisme ou de la consommation d'alcool pour les femmes enceintes : cet indicateur est légitimé par la problématique de l'état de santé de l'enfant à naître et n'est en rien relié à un objectif de réduction des inégalités entre femmes et hommes ;
  - il s'agit tout autant des indicateurs relatifs au dépistage du cancer du sein et du cancer du col de l'utérus (soit deux des trois dépistages organisés, conformément au cadre fixé par l'organisation mondiale de la santé) ;
- certains indicateurs ciblent des mesures visant spécifiquement à réduire les inégalités entre les femmes et les hommes. Il s'agit par exemple :

- de l'indicateur de suivi du recours à des contraceptifs remboursés, dès lors que la comparaison de l'usage de contraceptifs remboursés entre hommes et femmes montre que la charge (mentale et financière) de la contraception pèse nettement sur les femmes ;
- des indicateurs de suivi des différences genrées de comportements ou de pratiques, comme c'est le cas de la prévalence femmes-hommes du tabagisme, ou de l'incidence du virus de l'immunodéficience humaine (VIH) ;
- de la présentation des différences de mortalité prématurée et d'espérance de vie entre les hommes et les femmes, reflétant, outre des écarts biologiques, d'autres différences entre femmes et hommes (mode de vie, addictions, etc.) ;

- enfin, quelques indicateurs visent à éclairer la situation résultant d'actions en apparence neutres. Font par exemple l'objet d'un suivi les différences sexuées des honoraires annuels et des rémunérations de professionnels de santé libéraux et salariés d'établissements. Dans cette même logique, la ventilation par sexe des bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire (C2S) fait l'objet d'un suivi par un indicateur.

Le contenu de la COG[31] conclue entre l'État et la CNAM reprend une partie de ces éléments dans ses fiches**. En revanche, il n'existe pas de déclinaison sexuée des indicateurs adossés aux grands axes de la COG.** Les engagements ou actions menées en faveur de la santé des femmes sont présentés dans les fiches au niveau plus technique (*cf*. encadré 2).

[31] Article L. 227-1 du code de la Sécurité sociale.

Encadré 2 : Engagements ou actions des fiches de la COG maladie en faveur de la santé des femmes

Les engagements et actions suivantes peuvent être mises en avant :

- fiche n°1.1 « poursuivre l'amélioration de la délivrance des prestations » : l'engagement 1 à savoir « garantir des paiements rapides et homogènes grâce à de nouveaux outils métiers en priorisant les indemnités journalière » concerne le champ maternité-paternité et cible donc au premier rang les femmes ;
- fiche n°1.3 « développer des offres et des services coordonnés avec d'autres institutions, notamment en interbranches » :
  - l'une des actions prévoit de « déployer les parcours coordonnés en interbranches visant des populations et/ou événements de vie spécifiques, pour les assurés et les professionnels de santé ». Il s'agit notamment du parcours « naissance », en coopération étroite avec la CNAF. Mis en œuvre par les CAF, il se matérialise par une action coordonnée avec le futur « service universel d'accueil du jeune enfant » et la démarche « 1000 premiers jours ». Il inclut un accompagnement adapté pour les familles à besoin spécifique (handicap, primo-arrivants, etc.) et un renforcement de l'accompagnement précoce des femmes enceintes ;
- fiche n° 3.1 « Accélérer le virage préventif du système de santé et faire de l'AM un acteur de référence » : l'engagement 2 à savoir « densifier l'offre de prévention et d'éducation pour la santé, pour toucher toute la population, en particulier les enfants et les femmes enceintes » se décline en diverses actions et notamment :
  - déployer les examens de santé aux âges clés de la vie, avec des thématiques ciblées sur la santé des femmes ;
  - améliorer le taux de participation au dépistage organisé des cancers (or deux des trois cancers concernés touchent spécifiquement les femmes : le cancer du sein et le cancer du col de l'utérus) ;
  - renforcer le programme de prévention maternité/petite enfance ;
- fiche n°3.2 « agir en tant que régulateur du système pour promouvoir la santé environnementale et favoriser la transition écologique du système de soins » : une action vise à développer des programmes d'actions sur des thématiques spécifiques de santé environnementale, notamment à destination des enfants, des adolescents et des femmes (préconceptionnelles et enceintes) et sur des problématiques territoriales particulières ;
- fiche n°6.4 : « consolider la performance de la branche » : il est prévu une action consistant à mettre en place des programmes d'accompagnement de femmes vers les postes à responsabilité.

Source : Assurance maladie.

Il est à noter, également, la mise en œuvre d'une politique interne en matière d'égalité femmes-hommes et dans le cadre de laquelle ont été fixés certains objectifs et indicateurs de résultats. A cet égard, un protocole d'accord relatif à l'égalité des chances et à la promotion de la diversité a été signé en janvier 2023, qui énumère les objectifs, actions et indicateurs de suivi sur les divers axes retenus pour la CNAM et son réseau. Le schéma directeur des ressources humaines (SDRH) de la CNAM consacre également un objectif (objectif 4.5) **«** poursuivre nos actions en faveur de la diversité et de l'égalité professionnelle ».

Enfin, la CNAM n'opère pas de suivi financier des actions conduites spécifiquement au profit de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes.

4.2. La connaissance des inégalités en santé entre les femmes et les hommes s'est beaucoup développée, grâce à des données épidémiologiques et d'enquête

4.2.1. Identifier les inégalités de santé entre les femmes et les hommes suppose une compréhension dépassant le champ des données de l'assurance maladie

En termes financiers, une récente étude de l'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé (IRDES) a produit des analyses sexuées sur les dépenses de l'assurance maladie. A partir du système national des données de santé (SNDS), ont été analysées en coupe transversale les dépenses de santé de 2018 de plus de 700 000 individus de France, selon le sexe et l'âge, de 0 à 100 ans. Les conclusions de cette étude sont les suivantes :

- les dépenses de santé sont significativement supérieures chez les femmes de 10 à 50 ans (+679 € à 27 ans, portés par les soins de ville) et chez les hommes au-delà de 60 ans (+848 € à 80 ans portés par les soins hospitaliers) ;
- les écarts entre 15 et 50 ans sont réduits de moitié en neutralisant les dépenses de santé sexuelle et reproductive (SSR), dont la maternité. Cet écart réduit de moitié n'est plus significatif après prise en compte des facteurs socio-démographiques ;
- *a contrario*, la dépense plus élevée pour les hommes sur la seconde période de vie, portée par des dépenses hospitalières, est expliquée par les pathologies. Indépendamment des caractéristiques sociales et des pathologies, des différences notables persistent, les femmes ayant une plus forte probabilité de recourir aux soins tout au long de la vie.

En termes de santé publique, la CNAM dispose de données sur les dépenses remboursées et sur les prévalences par pathologie et par sexe. La ventilation par sexe pour les prévalences est par d'ailleurs disponible en *open data*[32]. Cependant, les données de prévalences étant calculées à partir des recours aux soins, elles ne prennent pas en compte les personnes non prises en charges ou non diagnostiquées. Elles ne permettent donc pas d'identifier les situations de retard de diagnostic et donc de prise en charge qui seraient spécifiques aux femmes ou aux hommes.

En outre, les données dont disposent la CNAM informent sur la consommation de soins de la population, par exemple les taux de recours à un acte de dépistage. A titre d'exemple, peuvent ainsi être observées des différences en termes de participation entre les hommes et les femmes sur certains dispositifs de prévention communs :

- **le taux de couverture de la vaccination contre le papillomavirus humain (HPV) :** fin 2022, 48 % des filles contre 13 % des garçons de 15 ans ont reçu au moins une dose. L'écart important peut ici s'expliquer par l'évolution dans le temps des recommandations de la Haute autorité de la santé (HAS) : la vaccination est recommandée depuis 2013 chez les jeunes filles (en prévention individuelle du cancer du col de l'utérus), et seulement depuis 2018 chez les garçons (en prévention individuelle de certains cancers ORL et de la marge anale, mais surtout dans une optique de protection populationnelle dès lors que les hommes sont aussi porteurs du virus HPV) ;
- l**e dépistage du cancer colorectal** : pour la campagne 2022-2023, le taux de participation était de 35,4 % chez les femmes et de 32,8 % chez les hommes ;
- **le dispositif MonSoutienPsy** : depuis avril 2022, 71 % des bénéficiaires du dispositif sont des femmes pour un montant remboursé de 21,2 M€.

[32] Voir Data pathologies.

Toutefois, là aussi, les écarts observés selon le sexe peuvent rarement s'expliquer à partir des seules données dont dispose l'Assurance Maladie. Ces dernières ne permettent en effet pas d'isoler les différents biais pouvant être à l'œuvre et pouvant résulter :

- d'une différence de besoins résultant de facteurs biologiques ;
- d'une différence d'accès aux soins ;
- d'une différence de propension de la part de l'assuré à recourir aux soins, qui peut résulter d'un biais genré ;
- d'une différenciation de la part des effecteurs (professionnels de santé notamment) à délivrer tel ou tel soin selon le sexe de l'assuré. Les représentations sociales des maladies dites féminines ou masculines influencent l'interprétation des signes cliniques et la prise en charge médicale, étant donné que la médecine a été construite historiquement autour du corps masculin (paramètres physiopathologiques, description des symptômes, posologie, etc.)[33].

Enfin, il est à noter que les éléments « biologiques » sont eux-mêmes influencés par des déterminants sociaux (par exemple, gradient social de santé) et les pathologies demeurent « construites » par la société dans laquelle nous évoluons (ex : processus de pathologisation d'une situation justifiant une prise en charge médicale, symptômes associés à telle ou telle situation pouvant varier dans la perception d'une situation médicale en fonction des lieux et des époques, etc.). Les déterminants sociaux et biologiques sont extrêmement imbriqués en matière de santé, ce qui peut rendre particulièrement difficile de dissocier écarts « légitimes » et inégalités.

Aussi, afin d'analyser de manière fine la santé des femmes et de pouvoir comprendre les inégalités de santé qui existent entre femmes et hommes, des études sont nécessaires à partir de cohortes épidémiologiques. Elles permettent de suivre dans le temps à l'échelle individuelle un groupe de personnes (l'Assurance Maladie est notamment partenaire de Constances, cohorte française la plus importante)[34].

4.2.2. Les inégalités en santé sont mieux connues grâce aux études épidémiologiques et interdisciplinaires

À l'origine, la France a affiché un certain retard : les études pionnières sur le thème « genre et santé » viennent des États-Unis dans les années 1960-1970, au moment des premières revendications féministes sur le droit à l'avortement et à la contraception.

Depuis les années 2010, ce sujet a fait l'objet de divers rapports :

- un premier rapport du CESE (2010)[35] ;
- des rapports d'information parlementaire (en 2015)[36] ;
- depuis, 2017 le rapport susmentionné du haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE) ou encore le rapport « sexe, genre et santé » de la haute autorité de santé (HAS)[37].

---

[33] Rapport de haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, novembre 2020, « Prendre en compte le sexe et le genre pour mieux soigner : un enjeu de santé publique ».

[34] Elle est composée d'un échantillon aléatoire de 220 000 volontaires affiliés au régime général de la Sécurité sociale nés entre 1941 et 2000 (âgés entre 18-69 ans au moment de l'invitation).

[35] Conseil économique, sociale et environnemental, « La santé des femmes en France », juillet 2010.

[36] Sénat, rapport d'information n° 592 (2014-2015), déposé le 2 juillet 2015, « Femmes et santé : les enjeux d'aujourd'hui » ; Assemblée nationale, rapport d'information n°2593 de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et les femmes, février 2015.

[37] HAS, rapport d'analyse prospective, « Sexe, genre et santé - Rapport d'analyse prospective 2020 », décembre 2020.

En outre, des initiatives en la matière ont émergé : en 2017, le premier grand colloque international tenu en France sur genre et santé a été organisé par l'Inserm. En 2020, le projet GENDHI (*Gender and health inequalities*) a reçu un financement européen (10 M€ sur une période de six ans) pour développer les recherches sur les inégalités de santé.

Concernant la recherche clinique et biomédicale, d'importants progrès ont été faits dans la prise en compte du sexe et du genre au cours des dix dernières années, tels que mis en avant dans le rapport susmentionné de la HAS. Les femmes ont historiquement été exclues[38] puis sous-représentées dans les essais cliniques. La situation est désormais meilleure, même si elle cache des disparités. Concernant les dispositifs médicaux, une revue de 2014 de tous les essais cliniques de phase III enregistrés aux États-Unis rapporte que la représentation moyenne des femmes dans les essais cliniques était de 50 %, mais qu'elle variait de 18 % à 100 % selon les essais et les domaines étudiés.

La connaissance des inégalités de sexe en santé s'est ainsi développée sous l'impulsion d'études épidémiologiques :

- il faut souligner que la plus grande précarité économique des femmes[39] est un facteur d'inégalité entre les femmes et les hommes dans l'accès aux soins et la prise en charge médicale. Le manque de ressources peut en effet se traduire par le renoncement aux soins et par une dégradation de l'hygiène de vie ;
- bien qu'il existe peu d'études sur le renoncement aux soins[40], les enquêtes existantes montrent que les femmes y renoncent plus que les hommes, et que celles qui ne bénéficient pas d'une complémentaire santé renoncent presque trois fois plus que les autres. Si les femmes apparaissent plus « touchées » par le renoncement que les hommes, elles sont en revanche plus nombreuses que ceux-ci à avoir consulté un professionnel de la santé au cours des six derniers mois. Il est important de rappeler que renoncer à des soins ne signifie pas n'en recevoir aucun ;
- le fait que les stéréotypes de genre peuvent influer sur la prise en charge médicale est désormais mieux connu et identifié pour certaines pathologies, comme l'infarctus du myocarde ou la dépression (*cf.* encadré 3) ;
- certaines pathologies uniquement féminines ou beaucoup plus féminines sont mal prises en charge ou sous-diagnostiquées. Le retard historique de prise en charge de l'endométriose en est l'un des exemples. Reconnue en tant que pathologie organique dans les années 1990, un plan national a été diffusé en 2019 pour informer la population et former les médecins. Une étude est en cours en lien avec la Cohorte ComPaRe pour évaluer le reste à charge des patientes atteintes d'endométriose. Il existe par ailleurs des enjeux de prise en charge et diagnostic pour plusieurs pathologies dont la prévalence est forte chez les femmes, comme la maladie migraineuse (deux à trois fois plus fréquente chez les femmes que les hommes), l'ostéoporose (deux à trois fois plus fréquente en raison de la ménopause) ou l'anémie ferriprive (plus fréquente chez les femmes, notamment adolescentes et femmes en âge de procréer).

---

[38] Face aux critiques, une loi américaine de 1993 oblige ainsi les responsables de projets de recherche financés par fonds publics à recruter des sujets féminins pour tous les essais cliniques.

[39] 83 % des familles monoparentales ont à leur tête des femmes, et parmi celles-ci, une sur trois vit sous le seuil de pauvreté monétaire.

[40] Voir les études récentes conduites par l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), dans le cadre des baromètres du renoncement aux soins (BRS). Notamment la publication de Revil Hélèna, dans la Santé en action, 2017, n°. 441, p. 20-21.

Encadré 3 : Exemples de l'influence des stéréotypes de genre sur la prise en charge médicale

L'infarctus du myocarde a longtemps été considérée comme une maladie touchant quasi-exclusivement les hommes dans la cinquantaine, et stressés au travail. Par conséquent les femmes, insuffisamment informées, sont moins vigilantes à des signes évocateurs de troubles cardiaques. Une étude menée par le service de cardiologie de l'hôpital Lariboisière a montré que les femmes victimes d'un infarctus du myocarde appelaient le SAMU en moyenne quinze minutes plus tard que les hommes[41].

La perception de cette pathologie comme masculine s'est traduit par un sous-diagnostic et un défaut de prise en charge des femmes. Elles sont deux fois plus nombreuses à décéder à l'hôpital à la suite d'un infarctus[42]. En Angleterre, une enquête révèle que dans plus d'un cas sur trois, les médecins généralistes et les cardiologues n'avaient pas fait le bon diagnostic en cas de suspicion d'infarctus[43].

À l'inverse, la dépression est longtemps apparue comme une pathologie plutôt « féminine », les femmes étant en moyenne deux fois plus touchées par les troubles dépressifs que les hommes d'après l'organisation mondiale de la santé. Une explication longtemps avancée de la plus forte vulnérabilité des femmes à la dépression est l'influence des fluctuations hormonales liées aux menstruations, la grossesse, le *post-partum* ou encore la ménopause. Or la recherche[44] a montré que les facteurs biologiques ne jouent qu'un rôle minime face à l'influence de l'environnement socioculturel et économique qui expose davantage les femmes aux risques de dépression. Les emplois précaires, le manque de ressources, les charges domestiques et familiales et les violences sexistes et sexuelles constituent en effet un risque majeur pour la santé mentale et physique des femmes (blessures traumatiques et gynécologiques, troubles psychiques et psychosomatiques, anxiété, conduites addictives, troubles du sommeil).

Source : « Inégalités de santé entre femmes et hommes : comment agir concrètement ? », Institut Montaigne.

4.2.3. Perspectives

Renforcer la connaissance et le pilotage des inégalités de santé continue d'être nécessaire, au regard des enjeux mis en avant *supra*. Les acteurs responsables du pilotage de ces inégalités sont les autorités sanitaires (direction générale de la santé (DGS), HAS), les acteurs de la formation des professionnels de santé (ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, direction générale de l'offre de soins (DGOS)) et l'assurance maladie. La production de la note annuelle d'analyse des inégalités dans le champ de la santé doit donc associer les directions du ministère de la santé (direction de la Sécurité sociale, DGS et DGOS) ainsi que la CNAM.

---

[41] Manzo-Silberman S, Couturaud F, Charpentier S, Auffret V, El Khoury C, Le Breton H, Belle L, Marlière S, Zeller M, Cottin Y, Danchin N, Simon T, Schiele F, Gilard M. « *Influence of gender on delays and early mortality in ST-segment elevation myocardial infarction: Insight from the first French Metaregistry, 2005-2012 patient-level pooled analysis* ». Int J Cardiol. Juillet 2018.

[42] Ehsan Khan, David Brieger, John Amerena, John J Atherton, Derek P Chew, Ahmad Farshid, Marcus Ilton, Craig P Juergens, Nadarajah Kangaharan, Rohan Rajaratnam, Amy Sweeny, Darren L Walters and Clara K Chow, *« Differences in management and outcomes for men and women with ST-elevation myocardial infarction »*, Medical journal of Australia, juillet 2018.

[43] Burns DJP, Arora J, Okunade O, Beltrame JF, Bernardez-Pereira S, Crespo-Leiro MG, Filippatos GS, Hardman S, Hoes AW, Hutchison S, Jessup M, Kinsella T, Knapton M, Lam CSP, Masoudi FA, McIntyre H, Mindham R, Morgan L, Otterspoor L, Parker V, Persson HE, Pinnock C, Reid CM, Riley J, Stevenson LW, McDonagh TA. *« International Consortium for Health Outcomes Measurement (ICHOM): Standardized Patient-Centered Outcomes Measurement Set for Heart Failure Patients »*. JACC Heart Fail ; Décembre 2019.

[44] Voir par exemple, Platt J, Prins S, Bates L, Keyes K. *« Unequal depression for equal work? How the wage gap explains gendered disparities in mood disorders »*. Soc Sci Med. 2016.

La CNAM a, à cet égard, prévu d'insérer un chapitre spécifiquement dédié à la santé des femmes dans son prochain rapport *Charges et Produits* (la publication est attendue en juillet 2024). Ce chapitre pourrait donner de premiers éléments de réponse sur les inégalités en santé entre les femmes et les hommes, et les actions mises en œuvre par le réseau de l'assurance maladie pour les réduire (que ce soit les dispositifs spécifiques de prise en charge de maladie féminine souffrant d'un retard de prise en charge, ou les actions « d'aller-vers » pour garantir l'accès des femmes et lutter contre le phénomène de renoncement aux soins plus prégnant chez ces dernières).

En face de chaque inégalité identifiée par la recherche, il pourrait s'agir chaque année :

- de présenter de manière qualitative les actions « d'aller-vers » et de prise en charge mises en œuvre, et de valoriser en montant ces actions ;
- de définir et suivre un indicateur permettant de suivre et de piloter chaque inégalité, lorsque cela est possible à partir des données de l'assurance maladie (par exemple, pour l'endométriose, il pourrait s'agir de l'indicateur de reste à charge des femmes souffrant d'endométriose).

Un exemple indicatif est fourni par la mission dans le tableau 4 ci-dessous.

Tableau 4 : Suivi de l'inégalité liée à un retard de prise en charge (endométriose)

Information	Endométriose
Présentation des modalités de prise en charge	Pour les formes d'endométriose impactant la qualité de vie et nécessitant, au cours de leur évolution, des examens et des soins nombreux, un accès à la prise en charge à 100 % au titre de l'ALD 31 (affection hors liste des 30 ALD) est possible si les critères d'admission sont remplis.
Valorisation financière	En 2021, les dépenses (en lien ou non avec ALD) pour les patientes en ALD endométriose s'élèvent à 43 M€, soit un coût moyen par patientes de 7 111 €. Une patiente hospitalisée pour endométriose (hors ALD hors liste) dépense en moyenne 8 016 € par an. Etude en lien avec la Cohorte ComPaRe en cours sur le reste à charge des patientes atteintes d'endométriose.
Indicateur de suivi pilotable	Sous réserve de la possibilité de les calculer et de les suivre dans le temps, il pourrait par exemple s'agir de suivre : ▪ le reste à charge des patientes atteintes d'endométriose ; ▪ le nombre de femmes suivis en ALD 31 pour des formes graves d'endométriose.

Source : Mission.

Au-delà de ce périmètre, une large partie de l'action visant à lutter contre les inégalités entre les femmes et les hommes en santé, échappe à l'assurance maladie. Il s'agit notamment des actions de formation à destination des professions médicales et paramédicales (MESRI et DGOS), des actions de communication visant à renforcer la connaissance du corps médical (par exemple *via* les fiches mémo produites par la HAS), des programmes de prévention en population générale en santé pilotés par la direction générale de la santé (DGS) ou encore de l'observation épidémiologique qui relève de Santé Publique France.

Aussi, dans le cadre de la démarche BIE, il s'agirait non seulement d'associer annuellement la CNAM à la production d'informations en miroir du travail fourni pour le futur chapitre de *Charges et Produits*, mais aussi de faire contribuer la DGS. Cette dernière pourrait par exemple annuellement rendre compte des progrès dans la connaissance des professionnels sur les spécificités santé des femmes, en lien avec la HAS.

Le format de restitution de la note d'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes pour le risque maladie devra être construit en trilogue DSS/DGS/CNAM.

5. Branche famille

5.1. La branche famille intervient dans un champ marqué par l'inégale articulation entre vies familiale et professionnelle au détriment de la situation socio-économique des femmes

L'articulation entre vies familiale et professionnelle repose toujours fortement sur les mères. Les mères ayant déjà été en emploi sont beaucoup plus nombreuses que les pères à être sans emploi ou à temps partiel pour une raison en lien avec les enfants (31 % contre 5 %). En outre, quand les parents ne trouvent pas de solution d'accueil, ce sont principalement les mères qui se chargent d'une garde parentale non choisie. Ainsi, même si les situations d'emploi des couples sont devenues plus souvent similaires depuis 2002, les organisations des couples pour articuler vies familiale et professionnelle demeurent très genrées[45].

Ces différences en matière de vie conjugale et familiale accroissent les inégalités salariales entre les femmes et les hommes : cinq ans après une naissance, les revenus salariaux des femmes sont inférieurs de 25 % à ce qu'ils auraient été sans enfant, quand la situation salariale des pères demeure quasiment inchangée. Cette baisse de rémunération s'accentue avec l'arrivée d'un deuxième ou d'un troisième enfant[46].

Par ailleurs, alors que les séparations sont de plus en plus fréquentes, plus de huit familles monoparentales sur dix ont à leur tête une femme. Or les mères seules font face à conditions monétaires plus difficiles pour les mères isolées, par rapport aux pères isolés : en France métropolitaine, 36 % des mères à la tête de famille monoparentales sont en situation de pauvreté contre 22 % pour les pères, soit un écart de 14 points[47].

5.2. La branche famille contribue à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes en favorisant la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle

La branche famille n'a pas d'objectif assigné par la loi en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. En revanche, plusieurs objectifs visant à améliorer la situation des femmes lui sont assignés par le REPSS au sein du macro objectif n°3 « favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle » :

- « contribuer à la hausse du taux d'emploi des femmes », avec deux indicateurs de suivi que sont le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans en France et dans l'Union européenne et le taux d'activité et d'emploi des femmes et des hommes selon le nombre et l'âge des enfants ;
- « contribuer à la réduction des écarts salariaux entre les femmes et les hommes », avec deux indicateurs de suivi que sont les écarts relatifs de revenu salarial, de salaire en équivalent temps plein travaillé et de volume de travail annuels moyens entre femmes et hommes.

---

[45] DREES, « L'articulation entre vies familiale et professionnelle repose toujours fortement sur les mères », mars 2024.

[46] P. Pora, L. Wilner, « Les trajectoires professionnelles des femmes les moins bien rémunérées sont les plus affectées par l'arrivée d'un enfant », Insee Analyses n° 48, 2019.

[47] Source : Insee, « Femmes et hommes, l'égalité en question », édition 2022.

La convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'État et la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ne comprend aucun objectif ciblant spécifiquement les femmes. En revanche, nombre des priorités et dispositifs prévus par la COG abordent les enjeux de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, et donc indirectement la situation des femmes. Aussi dans le champ de la politique familiale, la situation des femmes est essentiellement appréhendée sous l'angle de leur rôle de mère.

Par ailleurs, la COG fixe parmi les objectifs en matière de gestion des ressources humaines de la branche, par exemple, la répartition équilibrée entre les femmes et les hommes du vivier de talents pouvant prétendre à des postes de cadres dirigeants.

5.3. Perspectives : la branche famille gagnerait à exploiter davantage les données en sa possession pour mesurer l'impact sexué de ses dispositifs

La familialisation des prestations familiales emporte plusieurs conséquences en matière de disponibilité des données :

- au sein du système d'information de la CNAF des statistiques sexuées existent pour les familles monoparentales (sexe de l'adulte à sa tête) et pour les personnes seules ;
- pour les personnes en couple, approcher la ventilation sexuée des prestations versées par la branche famille nécessite d'appliquer des hypothèses de répartition des ressources et des charges entre les conjoints selon leur sexe. C'est cette méthode qu'avait utilisée l'institut des politiques publiques en 2016[48] pour mesurer l'impact de plusieurs réformes socio-fiscales sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Plusieurs hypothèses de répartition sont possibles, notamment le partage égal des ressources ou le partage au *prorata* des revenus de chacun.

Bien qu'elles soient disponibles, les statistiques sexuées pour les personnes seules et les familles monoparentales sont peu exploitées. Les indicateurs de performance des prestations légales et extra-légales versées par les CAF et mutualité sociale agricole (MSA) sont généralement ventilés en fonction de la configuration familiale (personnes seules, famille monoparentale, couple) et du nombre d'enfants (un, deux ou trois ou plus). Or, la situation (notamment monétaire) des familles monoparentales ayant à leur tête des femmes est bien différente que celles ayant à leur tête des hommes. Ceci justifierait une double ventilation de certaines statistiques, par configuration familiale et par sexe de la personne référente.

Aussi, la mission a demandé à la CNAF de produire des données selon cette double ventilation pour les aides personnalisées au logement dans le cadre de son analyse du programme 109. Il ressort de cette analyse que le taux d'effort des ménages[49] est plus faible pour les familles monoparentales ayant le plus grand nombre d'enfants (*cf.* tableau 5). Ces données confirment le caractère fortement redistributif de ces aides, au bénéfice des femmes à la tête de familles monoparentales, en cohérence avec leur niveau de pauvreté plus élevé.

[48] S. Cottet, M. Monnet et L. Romanello (2016), « Analyser les mesures socio-fiscales sous l'angle des inégalités entre les femmes et les hommes », Rapport de l'institut des politiques publiques n°14 de mars 2016.

[49] Le taux d'effort désigne le rapport entre le reste à charge net et les ressources totales du ménage.

Tableau 5 : Taux d'effort net médian des ménages

Configuration familiale	Taux d'effort (%)
Personnes seules sans enfant	26
Dont Hommes	*25*
Dont Femmes	*27*
Familles monoparentales avec 1 enfant	18
Dont Hommes	*18*
Dont Femmes	*18*
Familles monoparentales avec 2 enfants	17
Dont Hommes	*19*
Dont Femmes	*17*
Familles monoparentales avec 3 enfants ou plus	11
Dont Hommes	*14*
Dont Femmes	*11*

Source : CNAF, données au 1er juin 2023.

Ce type d'analyse gagnerait à être reproduit, chaque année, pour quelques dispositifs. Pour la première année, cette règle de ventilation sexuée pourrait être appliquée à certains indicateurs du REPSS, par exemple le niveau de vie des individus et la part de la prime d'activité en pourcentage du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) en fonction de leur revenu salarial et de leur configuration familiale, le rapport interdécile des distributions de niveaux de vie avant et après transferts (D9/D1) ou encore l'impact des prestations sociales sur le taux de pauvreté monétaire des enfants, en fonction de la configuration familiale.

6. Branche autonomie

6.1. La CNSA n'assure pas de suivi sexué des dispositifs qu'elle finance mais met en place des dispositifs visant à renforcer l'attractivité de métiers essentiellement exercés par des femmes

6.1.1. La branche n'a pas d'objectif direct ou indirect en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

L'ancien article L. 14-10-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoyait depuis la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 d'adaptation de la société au vieillissement (loi ASV) que la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) intègre dans son rapport annuel des indicateurs par sexe dans son rapport annuel. Cela n'a toutefois pas été mise en œuvre.

Depuis la création de la branche le 14 mai 2022[50], la mention du rapport annuel a disparu et, avec elle, ces indicateurs par sexe.

Les inégalités liées au sexe sont uniquement mentionnées dans la démarche prospective de la caisse (sa mission 6° - art. L. 223-5 du CSS) : « 6° *De contribuer à la réflexion prospective sur les politiques de l'autonomie, leurs possibles adaptations territoriales et de proposer toute mesure visant à améliorer la couverture du risque, en prenant notamment en considération les inégalités liées au sexe afin d'élaborer des mesures correctives* ».

[50] Loi organique et loi du 7 août 2020 relatives à la dette sociale et à l'autonomie et ordonnance n° 2021-1554 du 1er décembre 2021 relative à la mise en œuvre de la création de la cinquième branche du régime général de la Sécurité sociale relative à l'autonomie.

Dans la dernière convention d'objectifs et de gestion (COG) 2022-2026 signée avec l'État, il n'y a pas d'indicateur visant l'égalité entre les femmes et les hommes en dehors de celui sur l'égalité professionnelle, suivi par le secrétariat général. Le conseil de la CNSA est soumis à l'exigence d'égalité entre les femmes et les hommes.

6.1.2. Les principaux indicateurs de performance de la branche ne sont pas sexués

La COG 2022-2026 intègre en annexe 4 une série d'indicateurs dont les résultats sont directement imputables à la CNSA et également à ses réseaux.

Ces indicateurs sont au nombre de huit et se déclinent en sous indicateurs :

- utilisation des téléservices ;
- informations entrantes par voie dématérialisée ;
- disponibilités des systèmes d'information ;
- indicateurs DR (RH, fonctions transverses et développement durable) ;
- animation du réseau ;
- satisfaction de l'accueil (réseau des maisons départementale des personnes handicapées (MDPH), et services allocation personnalisée d'autonomie (APA) des conseils départementaux) ;
- indicateur qualité (réseau des MDPH, et services APA des conseils départementaux) ;
- indicateurs métier (délai de traitement, file active des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et accompagnement à domicile).

Il n'existe pas de déclinaison sexuée de ces indicateurs.

Par rapport aux objectifs et indicateurs de l'annexe 4 de la COG, on constate que seule une minorité recoupe le contenu du rapport d'évaluation des politiques de Sécurité sociale (REPPS) (*cf.* encadré 4). Il s'agit des indicateurs relatifs aux délais de traitement des demandes MDPH, qui ne sont pas sexués non plus.

En revanche, au-delà des indicateurs, les objectifs indiqués dans le REPSS rejoignent de nombreuses actions inscrites dans la COG et dans les missions de la caisse, tels que l'évolution du taux de couverture des dépenses, la limitation du reste à charge, l'amélioration des taux d'équipement, la scolarisation des enfants en situation de handicap, le maintien à domicile, ou encore la réduction des disparités territoriales.

Parmi ces indicateurs, ceux relatifs aux bénéficiaires pourraient être sexués.

Encadré 4 : Objectifs et indicateur du REPSS relatif aux politiques d'autonomie

Le rapport d'évaluation des politiques de Sécurité sociale (REPPS) relatif aux politiques d'autonomie comporte les objectifs suivants :

1. Assurer un niveau de vie adapté aux personnes en situation de handicap :
    a. Limiter le taux de pauvreté des PH (taux de pauvreté)
    b. Contribuer par l'AAH au pouvoir d'achat de ses bénéficiaires (évolution du montant de l'AAH)
2. Assurer aux bénéficiaires de pensions d'invalidité des ressources suffisantes (part des bénéficiaires de pensions d'invalidité qui bénéficiaire de l'ASI)
3. Assurer un niveau de vie adapté aux personnes âgées en perte d'autonomie
    a. Diminuer la part des dépenses restant à la charge des personnes dont la perte d'autonomie est la plus sévère (évolution du taux de couverture de la dépense par les finances publiques par GIR)
    b. Garantir un reste à charge plus bas aux personnes dont les ressources sont les plus faibles (limitation et différentiation des prestations selon les ressources)
4. Favoriser l'accès en milieu ordinaire
    a. Favoriser la scolarisation des enfants en situation de handicap (taux de scolarisation)
    b. Permettre aux personnes en situation de handicap d'être en emploi (taux de chômage)
5. Permettre aux personnes en perte d'autonomie de vivre plus souvent à domicile
    a. Favoriser le maintien à domicile des bénéficiaires de l'APA (proportion des bénéficiaires de l'APA vivant à domicile)
    b. Développer des services pour personnes handicapées, enfants et adultes, dans les structures médico-sociales (part de l'offre médico-sociale réservée aux enfants et adultes handicapés)
    c. Etendre la part des services pour les personnes âgées de plus de 75 ans dans les structures médico-sociales (part de l'accompagnement des plus de 75 ans dans l'ensemble des structures médico-sociales)
6. Adapter les logements pour permettre le maintien à domicile (aide de l'Anah pour l'adaptation des logements)
7. Simplifier l'accès aux droits pour les personnes en situation de handicap (délais moyens de traitement des demandes MDPH)
8. Réduire les disparités territoriales de prise en charge des enfants en situation de handicap (écart interrégional et interdépartemental de taux d'équipement)
9. Réduire les disparités territoriales de prise en charge des adultes en situation de handicap (écart interrégional et interdépartemental de taux d'équipement)
10. Réduire les disparités territoriales de prise en charge de la perte d'autonomie chez les personnes âgées (taux d'équipement et dépense d'assurance maladie)
11. Suivre les évaluations des établissements médico-sociaux (calendrier des évaluations)
12. Garantir l'équilibre financier de la branche Autonomie (taux d'adéquation des recettes et dépenses)

Source : REPSS relatif aux politiques d'autonomie, édition 2023.

Les chiffres-clés du secteur, dont ceux relatifs aux bénéficiaires, présentés en synthèse du REPSS, ne sont pas sexués non plus comme en atteste le schéma ci-dessous (*cf.* figure 1).

Figure 1 : Chiffes-clé de l'autonomie

Source : Rapport d'évaluation des politiques de Sécurité sociale-autonomie – édition 2023.

6.1.3. Concernant les professionnels de l'autonomie, les mesures de revalorisation salariale et d'attractivité des métiers sont financées par la CNSA

La surreprésentation des femmes parmi les professionnels de l'autonomie (87 %) est un fait bien connu, propre aux professions du *care*, à faible rémunération et favorisant des temps de travail très fragmentés en comparaison avec les salariés du privé.

A titre d'exemple, selon une récente étude[51], les aides à domicile présentent les caractéristiques suivantes :

- part des femmes : 95,4 % ;
- salaire mensuel équivalent temps plein travaillé (EQTP) : 1 286 € *v*ersus 2 337 € pour l'ensemble des salariés du privé ;
- part des bas salaires : 43,5 % *versus* 11,9 % pour l'ensemble des salariés du privé (part des postes avec un salaire net EQPT inférieur à 2/3 de la médiane du privé) ;
- accidents déclarés : 16 % *versus* 11 % pour l'ensemble des salariés du privé (part des salariés qui dans les 12 derniers mois au cours de leur travail ont eu un ou plusieurs accidents) ;
- contraintes physiques : 60 % *versus* 36 % pour l'ensemble des salariés du privé ;
- satisfaction : 6,2 *versus* 6,9 pour l'ensemble des salariés du privé (coté de 1 à 10) ;
- temps partiel : 77 % *vs* 18 % pour l'ensemble des salariés du privé (part du temps partiel)
- imprévisibilité : 30 % *vs* 20 % pour l'ensemble des salariés du privé (proportion des salariés qui ne connaissent pas les horaires qu'ils devront effectuer dans le mois à venir) ;
- situation sur le marché du travail des seniors (50-64 ans) : ni en emploi ni en retraite à 20,6 % (dont au chômage 3,8 % et en invalidité 8,2 %) ; en sous-emploi à 15 % *versus* ni en emploi ni en retraite 14,9 % (dont au chômage 3,7 % et en invalidité 4 %) ; en sous-emploi 2,5 % pour l'ensemble des salariés du privé.

Des mesures de revalorisation salariale et d'attractivité des métiers, issues du Ségur, sont financées par la CNSA, en établissements, mais celle-ci ne pilote pas ces dépenses de manière sexuée. Les opérateurs de compétences (*via* leurs observatoires) et les fédérations avec lesquels la CNSA contracte pour l'amélioration de la formation des professionnels doivent disposer de cette répartition femmes/hommes, mais, dans ce cas, celle-ci n'est pas transmise à la caisse.

6.2. Le secteur dispose de données sexuées importantes mais qui ne sont pas pilotées directement par la caisse

6.2.1. Du fait de sa position de financeur de dispositifs et de son absence de réseau territorialisé, la CNSA ne dispose pas en propre des données du secteur

La caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) est une caisse récente qui ne dispose pas d'un réseau territorialisé. Elle finance des dispositifs et des aides financières qui sont versées par d'autres organismes (MDPH, départements…) et dispose donc essentiellement de données budgétaires et comptables justifiant la dépense mais qui ne sont pas directement rattachées aux bénéficiaires.

Elle a également un rôle d'harmonisation des pratiques des professionnels au travers duquel elle est en mesure de porter une attention particulière aux enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes mais de façon qualitative et sans lien direct avec les montants financiers alloués.

[51] *Thomas Amossé, Christine Ehrel et. al. 2021*, données 2018-2019, calculs DARES.

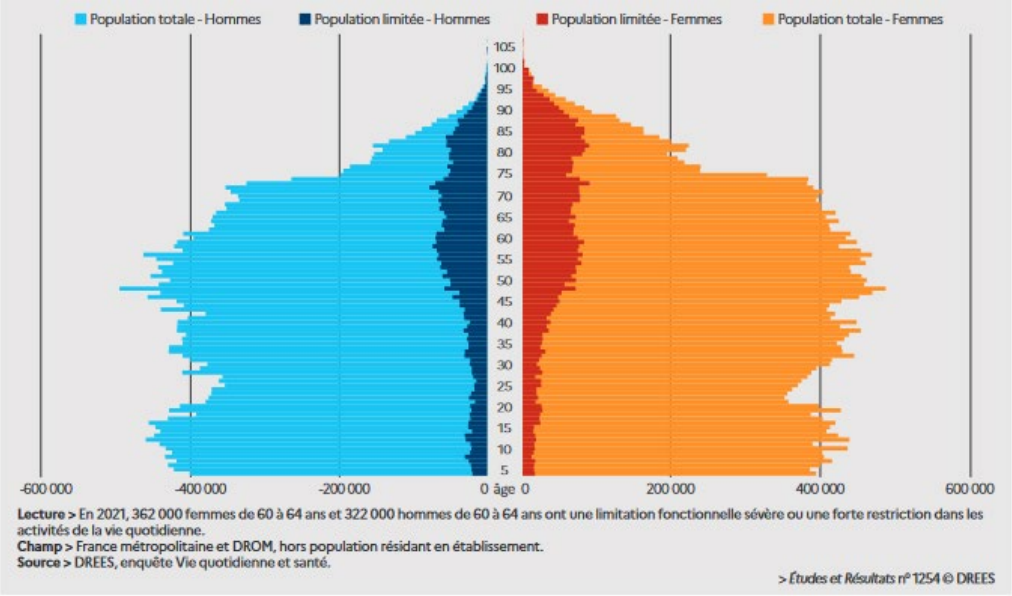
Enfin, elle a jusqu'à présent prioritairement œuvré à résorber les inégalités territoriales, en lien avec la structuration encore récente de cette branche et son objectif 3 : garantir une offre adaptée sur tout le territoire. Comme le rappelle le REPSS 2022 dans sa synthèse : « *A la suite de la création de la cinquième branche, une attention accrue doit être portée à l'équité de traitement sur le territoire, ce qui suppose une harmonisation des pratiques entre les départements pour l'attribution des prestations individuelles telles que l'APA et la prestation de compensation du handicap (PCH).* »

6.2.2. Les données sont pilotées par d'autres organismes et les traitements statistiques effectués par la DREES permettent de disposer d'informations sexuées déjà robustes sur le secteur

6.2.2.1. Les données relatives au secteur du handicap, même si elles restent insuffisamment sexuées, montrent que des problématiques importantes d'inégalités mériteraient d'être approfondies

A partir de données d'enquête (enquête vie quotidienne et santé par exemple), des données locales qui lui sont remontées, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) est en mesure de fournir des statistiques et analyses récurrentes dans le champ du handicap).

Graphique 1 : Répartition de la population avec une limitation fonctionnelle sévère ou une forte restriction dans les activités selon le sexe et l'âge



Source : Drees, Etudes et résultats n°1254, février 2023.

Ces travaux mettent ainsi certains constats en évidence[52] : « *les femmes ont plus souvent que les hommes une limitation fonctionnelle sévère ou une forte limitation d'activité en raison d'un problème de santé : 15 % sont concernées, contre 13 % des hommes. Avant 40 ans, il n'y a pas de différence entre hommes et femmes. À partir de 40 ans, les femmes ont plus souvent au moins une limitation fonctionnelle sévère que les hommes. L'écart est de 2,2 points entre 45 et 49 ans (8 % pour les hommes et 10 % pour les femmes). Entre 60 et 69 ans, l'écart se réduit, puis repart à la hausse, pour atteindre jusqu'à 7 points d'écart à 80 ans ou plus. Cette différence est entièrement*

[52] Drees, Etudes et résultats n°1254, février 2023, p.5

due à la présence plus fréquente de limitations physiques sévères chez les femmes : elles ont plus de difficultés importantes pour marcher (+7,2 points entre 80 et 84 ans), pour lever le bras (+4,4 points entre 80 et 84 ans) et à se servir de leurs mains (+2,7 points entre 80 et 84 ans). A contrario, elles sont moins souvent concernées par des limitations sensorielles et elles ont en particulier moins de problèmes d'audition. Avant 60 ans, il n'y a pas d'écart entre les femmes et les hommes, puis ces derniers commencent à avoir plus souvent une limitation sévère de la vue ou de l'audition. Entre 80 et 84 ans, l'écart est de 3,5 points. À 85 ans ou plus, femmes et hommes ont de nouveau aussi souvent des limitations sensorielles »[53].

Or, dans les établissements médico-sociaux pour adultes handicapés, il apparait que les hommes sont beaucoup présents que les femmes en 2018 (DREES)[54] :

- 59 % d'hommes dans l'ensemble des structures ;
- 60 % d'hommes dans l'ensemble des établissements ;
- 62 % dans les établissements ou services d'aide par le travail (ESAT) ;
- 56 % dans les maisons d'accueil spécialisées (MAS) ;
- 60 % dans les foyers d'hébergement ;
- 58 % dans les foyers d'accueil médicalisés (FAM) et établissements d'accueil médicalisés (EAM).

Au regard du nombre de femmes et d'hommes en situation de handicap, cette surreprésentation des hommes interroge. Il s'agirait de prolonger ces observations pour comprendre la raison de cette différence de prise en charge : âge des personnes prises en charge en établissement, types de limitations fonctionnelles concernées au regard des modalités de prise en charge en établissement, report de la prise en charge des femmes sur les EHPAD, etc.

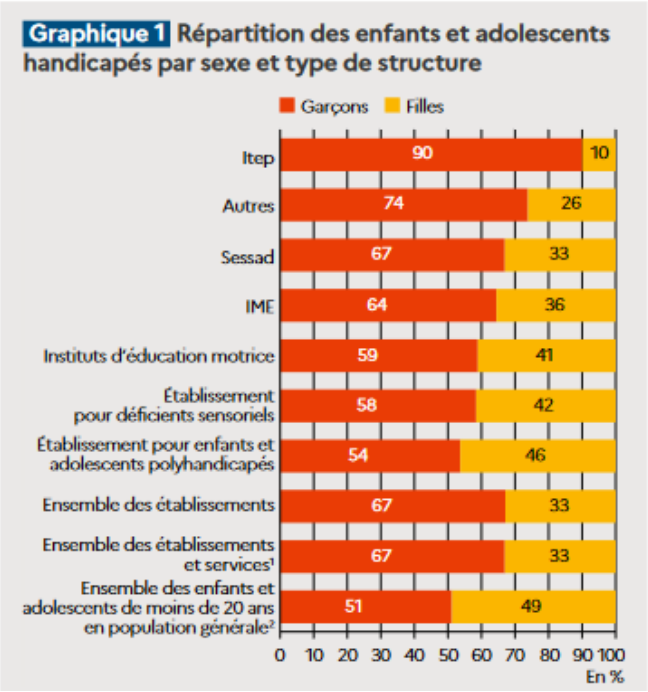
Pour les enfants handicapés, la prépondérance des garçons dans les structures est encore plus marquée puisqu'ils représentent les deux-tiers des publics accueillis. Aussi, d'après la DREES, « *dans les services comme dans les établissements médico-sociaux (ESMS) pour enfants et adolescents handicapés, les garçons sont plus nombreux que les filles (deux tiers de garçons), une répartition stable depuis 2006. Cependant, elle varie selon le type de structure. Dans les établissements pour enfants et adolescents polyhandicapés, la répartition filles/garçons se rapproche de ce que l'on observe en population générale, soit 54 % de garçons (51 % chez les moins de 20 ans en population générale). En revanche, le reste des structures accompagnent une majorité plus nette de garçons, en particulier les instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogiques (ITEP), où neuf enfants et adolescents accompagnés sur dix sont des garçons* »[55]. On note également une surreprésentation des jeunes bénéficiant d'une mesure d'aide sociale à l'enfance dans les instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogiques (ITEP) (*cf*. graphique 2).

[53] Drees, études et résultats n° 1254 « En France, une personne sur sept de 15 ans ou plus est handicapée, en 2021 », février 2023.

[54] Drees, études et résultats N° 1247 « 312 000 personnes sont accompagnées dans les établissements et services médico-sociaux pour adultes handicapés fin 2018 », novembre 2022.

[55] Drees, panorama social, « Le handicap en chiffres – édition 2023 », page 20.

Graphique 2 : Répartition des enfants et adolescents handicapés par sexe et type de structure



Source : Drees.

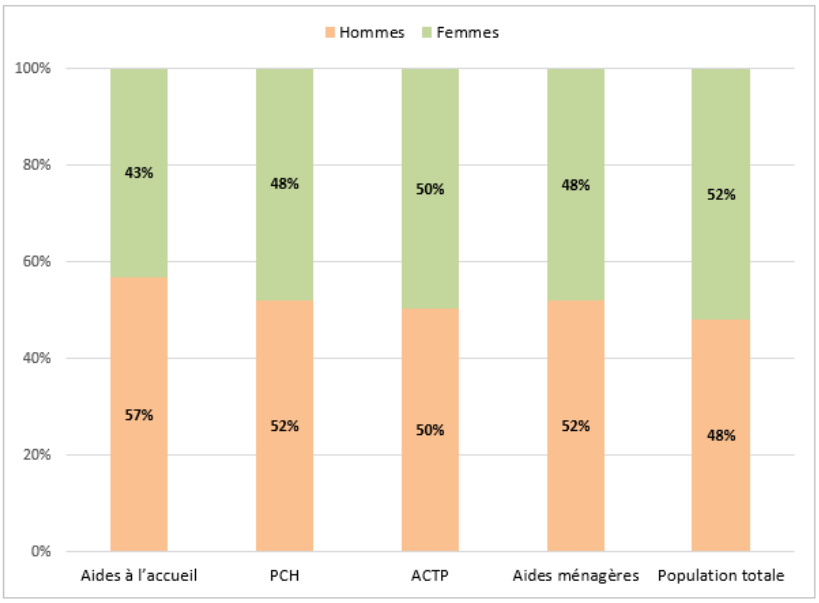
De façon générale, la surreprésentation des garçons dans les dispositifs de prise en charge semble répondre à la question de l'externalisation des troubles, observée davantage chez les garçons que chez les filles pour lesquelles les troubles seraient davantage internalisés[56]. Ce point reste à investiguer de façon plus approfondie pour voir si les dispositifs de prise en charge ciblent effectivement davantage ces profils.

Les hommes sont également surreprésentés au sein des bénéficiaires des prestations, quelles qu'elles soient, par rapport à la population totale des personnes en situation de handicap, d'après les chiffres de la DREES pour 2022[57] (*cf.* graphique 3).

[56] Les troubles de comportement dits externalisés se rapportent à de l'agitation, de l'impulsivité, de l'agressivité ou encore un manque d'obéissance alors que les troubles internalisés se manifestent par des symptômes anxieux ou dépressifs (*cf.* Pierre Philippot et Kholoud Saber Barakat, Les psychologies du genre, « genre et psychopathologies », 2021 p. 133-157).

[57] Données de la Drees sur les caractéristiques des bénéficiaires de l'aide sociale départementale aux personnes âgées ou handicapées (APA, PCH, ASH, Aides ménagères, …).

Graphique 3 : Bénéficiaires de prestations par sexe au regard de la population cible



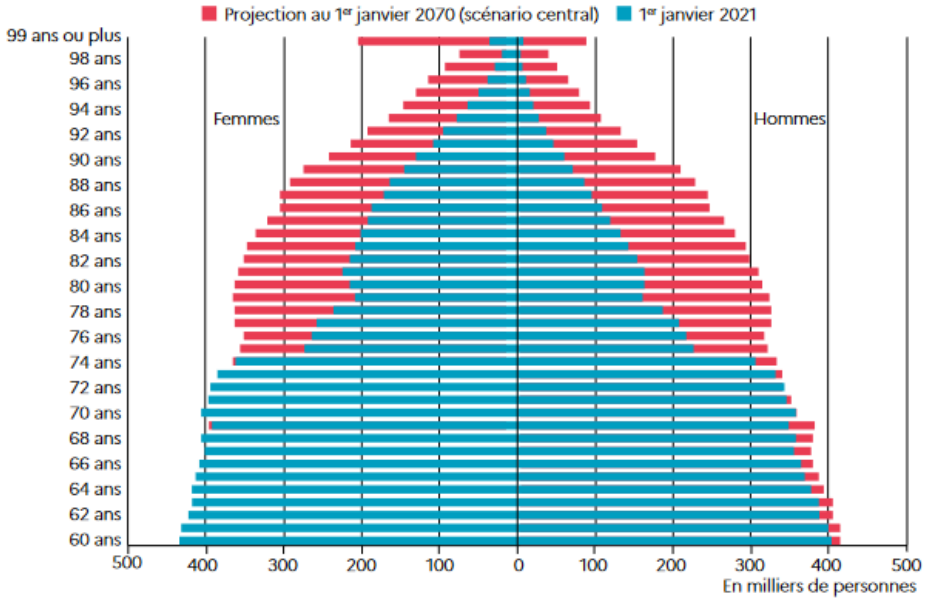
Source : DREES, 2022.

Là encore, il s'agirait de poursuivre ce travail de mise en exergue des différences entre bénéficiaires femmes et hommes pour voir si cette différence est justifiée ou résulte de modalités de prise en charge défavorables aux femmes et résultant de biais dans la construction des dispositifs ou accès aux allocations.

6.2.2.2. Les données relatives aux les personnes âgées ne font en revanche pas ressortir, en première analyse, d'anomalies d'allocation sexuée des dispositifs

Toujours d'après les données DREES et Insée, début 2021, 56 % des personnes de 60 ans ou plus sont des femmes et 44 % des hommes (*cf.* graphique 4). La part des femmes augmente avec l'âge, du fait de leur espérance de vie plus élevée : elle est de 53 % parmi les 60 à 74 ans, et de 61 % parmi les 75 ans ou plus.

Graphique 4 : Pyramide des âges des personnes de 60 ans ou plus, aux 1er janvier 2019 et 2070



Champ > France métropolitaine et DROM.

Source : Insee, estimations provisoires de population au 1er janvier 2021. Projections de population 2021-2070.

Cette structure démographique se matérialise par construction dans la répartition des bénéficiaires de l'APA, avec 70 % de femmes parmi les bénéficiaires de l'APA à domicile (DREES, données au mois de décembre 2022, tableau 6).

Tableau 6 : Répartition des bénéficiaires de l'APA par sexe

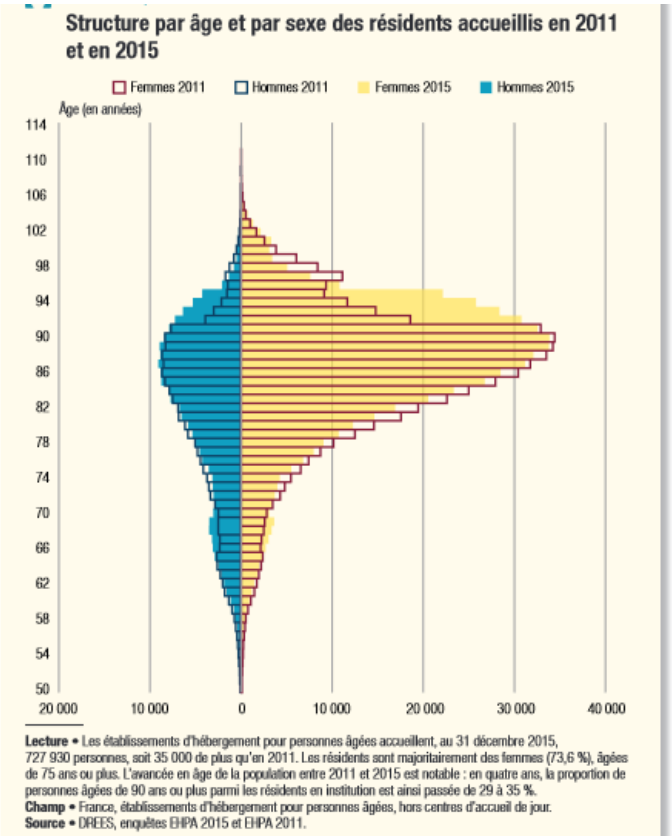
	Hommes	Femmes	TOTAL
APA à domicile	30%	70%	100%
Aides ménagères	33%	67%	100%
Population totale des 60 ans ou plus	44%	56%	100%
APA en établissement (hors dotation globale)	27%	73%	100%
ASH en établissement	35%	65%	100%
Population en collectivités pour personnes âgées (en 2019)	27%	73%	100%

Source : Drees.
Note de lecture : Pour l'APA en établissement, les chiffres sont incomplets car la ventilation par sexe en établissement n'est demandée que pour les bénéficiaires de l'APA en établissement hors dotation globale.

En appliquant le pourcentage de 70 % au montant du concours APA 1 et 2 pour l'année 2022 (2,6 Md€), on arrive à 1,82 Md€ au bénéfice des femmes. Toutefois ce montant reste très théorique car le montant effectivement versé varie selon le GIR et le département.

Selon la DREES également, les femmes sont beaucoup plus présentes en EHPAD, tel qu'il en résulte de la pyramide des âges ci-dessous (*cf.* graphique 5).

Graphique 5 : Structure par âge et par sexe des résidents accueillis en 2011 et 2015



Source : Drees, enquêtes EHPA 2015 et 2011.

Les femmes sont également majoritaires en résidence autonomie, mais leur proportion diminue légèrement depuis 2011 : elles constituaient 75 % des locataires en 2011, 74 % en 2015 et 72 % en 2019 – contre 73 % en EHPAD cette dernière année »[58].

L'institut des politiques publiques a également réalisé des études sur le profil des personnes accueillies en EHPAD et à domicile dans sa récente publication de mars 2023 « vieillir à domicile : disparités territoriales, enjeux et prespectives »[59].

6.2.3. En revanche, l'analyse sexuée est plus difficile pour d'autres dispositifs dont la répartition entre les femmes et les hommes est connue, mais pour lesquels l'action n'est pas individualisée

Les actions engagées par la CNSA au bénéfice des aidants, hormis le financement de l'allocation journalière du proche aidant (AJPA), ne constituent pas des aides individuelles. Les crédits servent au déploiement de l'offre de répit ou à des actions de prévention, mais il est difficile de recouper les données avec celles du nombre d'aidants.

[58] Drees, études et résultats n° 1284, « Résidences autonomie : avant le début de la crise sanitaire, le nombre de places augmentait, mais celui des résidents diminuait Résultats de l'enquête EHPA 2019 », novembre 2023.

[59] Rapport IPP N° 41, « Vieillir à domicile : disparités territoriales, enjeux et perspectives », 16 mars 2023.

6.2.3.1. Les études mettent en exergue le rôle majeur des femmes parmi les aidants, que les personnes aidées soient des adultes ou des mineurs en situation de handicap

À titre d'exemple, la DREES[60] informe sur la part des femmes parmi les aidants (personnes déclarant apporter une aide régulière) :

- parmi les adultes, les femmes déclarent un peu plus souvent que les hommes apporter une aide régulière. Elles sont ainsi surreprésentées parmi les personnes se déclarant proches aidants (56 %, alors qu'elles comptent pour 52 % de la population adulte en France). Parmi les mineurs, les filles sont également légèrement surreprésentées. Ce constat se retrouve quasiment à chaque tranche d'âge, à l'exception des 75 ans ou plus où les femmes sont sous-représentées. Pour les adultes, cette surreprésentation concerne autant les activités de la vie quotidienne que le soutien moral. En revanche, les femmes sont un peu sous-représentées parmi les personnes déclarant apporter une aide financière. Ce sont, cette fois, les hommes qui sont en nombre supérieur, comptant pour 51 % de l'ensemble des personnes déclarant apporter une aide financière alors qu'ils constituent 48 % de la population adulte en France ;
- parmi les 482 000 aidants qui apportent 34 heures ou plus d'aide par semaine, 67 % sont des femmes[61]. Parmi les 392 000 parents aidant au quotidien un enfant de moins de 20 ans, 80 % sont des femmes. Concernant le statut d'activité, 64 % des aidants de ce groupe sont en emploi et 32 % sont inactifs. Ces constats masquent des disparités entre les pères aidants et les mères aidantes. En effet, seules 23 % des mères aidantes en couple sont en emploi à temps plein, alors que c'est le cas de 83 % des pères aidants en couple. De plus, une mère aidante en couple sur trois est inactive (hors retraite), alors que ce n'est le cas d'aucun père aidant en couple.

Selon la DREES également, les enfants âgés de moins de six ans bénéficiaires de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) vivent plus souvent que les autres enfants du même âge avec un seul de leurs parents (26 % contre 13 %). Dans 93 % des cas, ce parent isolé est leur mère. Ces écarts très prononcés au moment de la petite enfance se réduisent au cours du temps mais restent malgré tout très marqués quand les enfants sont plus grands[62].

Une autre étude de la DREES[63] montre également que les ménages bénéficiaires de l'AEEH sont plus souvent des familles monoparentales : 30 % sont dans cette situation (neuf fois sur dix des mères et leurs enfants), soit 7 points de plus que les autres ménages avec enfant de moins de 20 ans.

---

[60] Drees, études et résultats n° 1255, « 9,3 millions de personnes déclarent apporter une aide régulière à un proche en situation de handicap ou de perte d'autonomie en 2021 », février 2023.

[61] Drees, les dossiers n° 110 « Les proches aidants : une population hétérogène Proposition de grille d'analyse pour rendre compte de la diversité des situations des proches aidants de personnes vivant à domicile et cerner celles dont le vécu est le plus difficile », mai 2023.

[62] Drees, études et résultats n° 1286, « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants handicapés : les parents en première ligne », décembre 2023.

[63] Drees, études et résultats n° 1169, « Parents d'enfant handicapé : davantage de familles monoparentales, une situation moins favorable sur le marché du travail et des niveaux de vie plus faibles », novembre 2020.

6.2.3.2. Les règles de prise en charge de certaines prestations reposent en partie sur un recours aux aidants qui sont majoritairement des femmes

Dans le cadre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), un plan d'aide est établi à l'issue de l'évaluation à domicile. Ce plan d'aide est proposé en fonction de la situation de la personne âgée bénéficiaire et doit pallier ses incapacités à réaliser tout ou partie des actes essentiels de la vie. **Une étude réalisée par l'IPP sur les aidants[64] met en exergue des différences entre les hommes et les femmes dans les plans d'aide APA.**

À besoins et âge équivalents, les femmes et les hommes en couple avec une personne qui a perdu son autonomie ont autant de chances de l'aider, toutes tâches confondues. Les hommes ont plus de chances d'aider en dehors du logement, la différence représente entre 2 et 11 points de pourcentage. Ce résultat est surtout dû aux courses et à l'aide pour prendre les transports. Pour certaines activités exercées à l'intérieur du foyer (bricolage, préparation des repas, utilisation du téléphone), les femmes aident davantage leur conjoint que les hommes, à besoins égaux. Il n'existe pas de différence liée au genre de l'aidant pour les activités administratives, de ménage ou le suivi médical. À l'inverse, les femmes ont plus de chances d'aider leur conjoint pour des soins corporels (entre +7 et +13 points), en particulier pour s'habiller ou se laver, et manger ou boire.

Couplée avec le volet du même programme de recherche de l'IPP sur les disparités départementales, le rapport indique : « *Lorsque la proportion de femmes en couple est élevée, la proportion de bénéficiaires de l'APA augmente (à l'inverse, lorsque la proportion d'hommes en couple est élevée, la proportion de bénéficiaires de l'APA diminue). L'effet est notable puisque l'augmentation de 1 p.p. de la proportion de femmes en couple contribue à augmenter de 20 p.p. le taux de bénéficiaires de l'APA. Les études montrent que les hommes en couple s'occupent moins des soins corporels de leur conjointe en perte d'autonomie ce qui peut expliquer un plus grand recours à l'APA des femmes en couple. Il n'est pas certain que ces différences de recours à l'APA reflètent des choix individuels (décision au sein du couple de recourir à l'APA) ou des choix du département qui considérerait que les demandes des personnes en couple sont moins prioritaires que celles de personnes seules. Il est à noter aussi que le fait d'être en couple est souvent associé à des revenus du foyer plus élevé et donc à un taux de prise en charge plus faible* »[65].

On constate ainsi que le plan d'aide tient compte de la présence des aidants et constitue donc un biais pour les femmes, qui sont, comme indiqué précédemment, surreprésentées dans la population des aidants accompagnant le plus la personne aidée.

---

[64] Léa Toulemon, *Femmes et hommes ont autant de chances d'être aidants de leur conjoint dépendant, mais la nature de leur aide diffère*, notes IPP N°75, octobre 2021.

[65] *Idem*, p.301.

6.3. Perspectives

6.3.1. La CNSA identifie plusieurs secteurs et enjeux pour lesquels une analyse sexuée pourrait être utile afin de mieux répondre aux besoins voire d'adapter les dispositifs

Il semblerait intéressant d'objectiver la répartition par sexe des enfants scolarisés en milieu ordinaire.

Par ailleurs, il conviendrait de déterminer dans quelle mesure le handicap accentue les difficultés rencontrées par les femmes, par exemple dans l'accès aux soins. Selon une étude réalisée en 2017, seules 58 % des femmes en situation de handicap ont accès à un suivi gynécologique régulier, contre 77 % dans la population générale[66]. Sur 1 000 femmes en situation de handicap en Île-de-France (34 % avec un handicap moteur, et 21 % avec un handicap psychique) vivant en établissements médico-sociaux ou à domicile :

- l'accès à la contraception est assuré pour 85 % d'entre elles (en majorité celles qui vivent en ville) ;
- 85,7 % déclarent ne jamais avoir eu de mammographie, et 26 % ne jamais avoir eu de frottis.

Plus généralement, à l'instar du congé parental, la situation des femmes aidantes mériterait d'être davantage prise en compte puisqu'elles sont surreprésentées dans les situations d'aide les plus importantes et sont amenées dans de nombreuses hypothèses à cumuler les fragilités. C'est le cas notamment des femmes seules qui s'occupent d'un enfant en situation de handicap et qui ne travaillent pas en parallèle. Des actions coordonnées avec la CNAF pourraient être utiles qui pourraient considérer ces populations comme prioritaires pour bénéficier des dispositifs d'accompagnement social.

Enfin, certaines règles actuelles de prise en charge prennent acte de la structure familiale existante et, par là-même, viennent conforter la répartition des rôles qu'elle consacre (plan d'aide APA par ex.). Il conviendrait de consolider les connaissances sur ce point afin de pouvoir déterminer s'il est opportun et possible de définir des règles budgétaires nouvelles.

Certaines études fournissent également des pistes de réflexion en matière de prévention du risque de perte d'autonomie, comme la dernière note issue d'un travail sur les données de l'enquête européenne SHARE (*Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*)[67]. Elle porte sur la fragilité chez les 50 ans et plus en France et en Europe et comporte des données relatives aux inégalités de genre. Cet article, qui mobilise les données longitudinales propose une analyse descriptive de l'évolution de la prévalence de la fragilité par sexe, groupe d'âge et statut socio-économique, défini par l'éducation et l'aisance financière, en France et dans huit autres pays Européens entre 2004 et 2022. La mise en place des actions préventives ciblées sur les individus ayant un risque spécifique de surmortalité ou d'incapacités pourrait donc permettre de réduire ces inégalités entre groupes sociaux.

[66] https://www.iledefrance.ars.sante.fr/system/files/2018-03/handi-gyneco-etude-2017.pdf

[67] Arnault L., Jusot F., Renaud T. (2024) « La fragilité chez les 50 ans et plus en France et en Europe. Deux décennies d'évolution et d'inégalités à partir des données de l'enquête SHARE ». *Données, Numérique, Santé en Société*, n°4, SHARE-ISNS.

6.3.2. A terme, un système d'information plus intégré devrait permettre d'accroitre la capacité d'analyse de la CNSA

Jusqu'à présent, les structures d'accompagnement locales (MDPH, service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD), etc.) disposaient chacune de leur système d'information propre. C'est par le biais de la remontée d'informations à la DREES que sont consolidées ces informations avec une marge d'erreur conséquente car rien n'est automatisé.

Les partenaires de la branche autonomie se sont lancés dans un chantier d'envergure : la refonte de leurs systèmes d'information (SI) qui doit faciliter l'interconnexion entre partenaires et garantir un niveau de service équitable aux usagers.

Le déploiement d'un SI partagé entre les MDPH doit permettre à terme de fiabiliser les données et de produire des statistiques en « presse bouton ». Il s'agit d'harmoniser l'informatisation des processus métier au sein des MDPH allant de l'instruction de la demande jusqu'au suivi des décisions et d'automatiser les échanges entre partenaires. Ce SI permettra de produire de la donnée individuelle, avec la possibilité de distinguer la population par sexe notamment mais également d'obtenir des données sur les places en établissements, la gestion des listes d'attente, etc.

En 2024, certaines étapes importantes doivent être franchies, notamment avec la mise en place du dossier unique d'admission, la finalisation du SI-évaluation et l'évolution de certains applicatifs (dont Via trajectoires).

Cependant l'aboutissement de ce projet de refonte a été retardé par rapport aux objectifs initiaux et aurait dû être pleinement opérationnel dès 2022.

Par ailleurs, une première version d'un système d'information de l'allocation personnalisée d'autonomie (SI-APA) doit également aboutir cette année. Les fonctionnalités concerneront le dépôt et l'instruction des dossiers, la gestion des visites ainsi que le processus d'évaluation.

ANNEXE X

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE ET SERVICES DU PREMIER MINISTRE 1

1.1. Présidence de la République 1

1.2. Cabinet du Premier ministre 1

2. SERVICES DU PREMIER MINISTRE 1

2.1. Secrétariat général du gouvernement 1

2.2. Secrétariat général pour l'investissement 1

3. ADMINISTRATIONS CENTRALES 1

3.1. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique 1

3.1.1. Cabinets ministériels 1

3.1.2. Secrétariat général des ministères économiques et financiers 2

3.1.3. Direction du budget 2

3.1.4. Direction de la législation fiscale 2

3.1.5. Direction des achats de l'Etat 2

3.1.6. Direction des affaires juridiques (DAJ) 2

3.1.7. Direction de l'immobilier de l'Etat 3

3.1.8. Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) 3

3.2. Ministères chargés des affaires sociales et de la santé 3

3.2.1. Cabinets ministériels 3

3.2.2. Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales 4

3.2.3. Direction de la sécurité sociale (DSS) 4

3.2.4. Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) 4

3.2.5. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Dress) 4

3.2.6. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGFEP) 4

3.2.7. Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares) 5

3.2.8. Direction générale de l'offre de soins (DGOS) 5

3.3. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires 5

3.3.1. Secrétariat général 5

3.3.2. Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) 5

3.3.3. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) 5

3.3.4. Commissariat général au développement durable (CGDD) 5

3.4. Ministère de la culture 6

3.4.1. Secrétariat général 6

3.5. Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire 6

3.5.1. Secrétariat général 6

3.6. Ministère délégué chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations 6

3.6.1. Cabinet ministériel 6

3.6.2. Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) 6

3.7. Ministère de la transformation et de la fonction publiques 7
3.7.1. Direction générale de l'administration et de la fonction publique 7
3.8. Ministère de la justice 7
3.8.1. Direction de l'administration pénitentiaire 7
3.9. Ministère de l'Education nationale et de la jeunesse 7
3.9.1. Direction générale de l'enseignement scolaire 7
3.10.. Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'Etat (DIESE) 8

4. ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES 8

4.1. Directions départementales de l'Emploi, du Travail et des Solidarités 8
4.1.1. Essonne 8
4.1.2. Pas-de Calais 8

5. CAISSES DE SÉCURITÉ SOCIALE 8

5.1. Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) 8
5.2. Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) 8
5.3. Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) 9
5.4. Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) 9

6. ETABLISSEMENTS PUBLICS 9

6.1. Etablissements publics à caractère industriel et commercial 9
6.1.1. Agence française du développement (AFD) 9
6.1.2. Banque publique d'investissement (BPI) 10
6.1.3. Union des groupements d'achats publics (UGAP) 10
6.2. Etablissements publics à caractère administratif 10
6.2.1. Agence nationale de la cohésion des territoires 10
6.2.2. Institut national du service public (INSP) 10
6.3. Groupements d'intérêt public 11
6.3.1. Agence nationale du sport 11
6.3.2. Réseau des acheteurs hospitaliers (Resah) 11

7. PARLEMENT 11

7.1. Assemblée nationale 11

8. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 12

8.1. Ville de Paris 12
8.2. Ville de Strasbourg 12

9. UNION EUROPÉENNE 12

9.1. Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne 12
9.2. Commission européenne, direction générale du budget 12

10. ADMINISTRATIONS ÉTRANGÈRES 12

10.1. Irlande 12
10.2. Belgique 13
10.3. Italie 13
10.4. Canada 13

11. ORGANISATIONS INTERNATIONALES 13

11.1. Fonds monétaire international (FMI) 13
11.2. Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) 13

12. AUTRES 14

12.1. France Stratégie 14
12.2. Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge 14
12.3. Comité de suivi des retraites 14
12.4. Institut des politiques publiques (IPP) 14
12.5. Personnalités qualifiées 14

1. Présidence de la République et services du Premier ministre

1.1. Présidence de la République

- Mme Charlotte Galland, administratrice de l'Etat, conseillère solidarités, égalité femmes-hommes et lutte contre les discriminations de la présidence de la République et du premier ministre.

1.2. Cabinet du Premier ministre

- M. Rayan Nezzar, administrateur de l'Etat, conseiller et chef du pôle action et comptes publics du Premier ministre.

2. Services du Premier ministre

2.1. Secrétariat général du gouvernement

- Mme Claire Landais, conseillère d'Etat, Secrétaire générale du gouvernement ;
- Mme Aurélie Bretonneau, conseillère d'Etat, Secrétaire générale adjointe du gouvernement ;
- Mme Emmanuelle Racinet, administratrice de l'Etat, cheffe du service de la législation et de la qualité du droit ;
- Mme Marianne Héquet, administratrice de l'Etat, adjointe à la cheffe du service de la législation et de la qualité du droit, cheffe du département de la qualité du droit.

2.2. Secrétariat général pour l'investissement

- M. Marc-Antoine Lacroix, administrateur de l'Etat, directeur de l'évaluation et des impacts.

3. Administrations centrales

3.1. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

3.1.1. Cabinets ministériels

3.1.1.1. Cabinet du Ministre délégué auprès du Ministre de l'économie des finances et de la souveraineté industrielle et économie, chargé des comptes publics

- M Damien Ientile, inspecteur des finances, ex-directeur de cabinet ;
- Mme Aude Costa de Beauregard, inspectrice des finances, directrice de cabinet ;
- Mme Cécile Buchel, administratrice de l'Etat, conseillère comptes sociaux.

3.1.2. Secrétariat général des ministères économiques et financiers

- M. Arnaud Jullian, administrateur de l'Etat, secrétaire général adjoint des ministères économiques et financiers ;
- Mme Véronique Gronner, administratrice de l'Etat, cheffe du service des ressources humaines ;
- M. Fabrice Beaulieu, administrateur de l'Etat, chef du service des achats, des finances et de l'immobilier ;
- Mme Alice de Maximy, déléguée ministérielle à la diversité et à l'égalité professionnelle.

3.1.3. Direction du budget

- Mme Marie Chanchole, administratrice de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), sous-directrice de la sixième sous-direction « budgets des secteurs de la santé, de l'emploi et de la formation professionnelle, de la solidarité et de l'insertion » (6B) ;
- M. Thomas Espeillac, inspecteur des finances, chef du bureau de la politique budgétaire (1BPB) ;
- M. Colin Olivier, adjoint au chef de bureau de la solidarité et de l'insertion (6BSI) ;
- M. Jacques Poinso, adjoint au chef de bureau de la performance de la dépense et de la fonction financière (2POP) ;
- Mme Marine Adam, administratrice de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), adjointe au chef du bureau de la politique budgétaire en charge de la synthèse des financements de l'Etat pour la transition écologique et de la rédaction du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'Etat.

3.1.4. Direction de la législation fiscale

- M. Laurent Martel, inspecteur général des finances, directeur de la législation fiscale ;
- M. Sébastien Catz, ingénieur des mines, chef du bureau des chiffrages et études statistiques.

3.1.5. Direction des achats de l'Etat

- M. François Adam, conseiller maître à la Cour des comptes, directeur des achats de l'Etat ;
- Mme Emilie Martinand, attachée d'administration, cheffe du bureau des achats responsables, sous-direction de la modernisation des achats de l'Etat ;
- Mme Sandrine Jarry, administratrice générale territoriale, sous-directrice chargée du département de la modernisation des achats ;
- M. Pierre Bouvignies, chef de projet achats responsables.

3.1.6. Direction des affaires juridiques (DAJ)

- Mme Catherine Mansoux, chef du bureau de la réglementation de la commande publique ;
- Mme Morgane Nkouenjin, consultante juridique ;
- M. Arnaud Lebreton, consultant juridique ;

- Mme Flora Vigreux, adjointe au chef de bureau Economie Statistiques et Techniques de l'achat public.

3.1.7. Direction de l'immobilier de l'Etat

- M. Alain Resplandy-Bernard, conseiller maitre à la Cour des comptes, directeur de l'immobilier de l'Etat.

3.1.8. Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

- Mme Christel Colin, administratrice générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), directrice des statistiques démographiques et sociales ;
- Mme Sylvie Le Minez, inspectrice générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), cheffe de l'unité des études démographiques et sociales.

3.2. Ministères chargés des affaires sociales et de la santé

3.2.1. Cabinets ministériels

- Mme Justine Hochemain, administratrice de l'Etat, conseillère comptes sociaux au cabinet de la ministre du travail, de la santé et des solidarités et au cabinet du ministre délégué auprès de la ministre du travail, de la santé et des solidarités, chargé de la santé et de la prévention ;
- Mme Alicia Saoudi, administratrice de l'Etat, ancienne conseillère budgétaire au cabinet de la ministre du travail, de la santé et des solidarités et au cabinet de la ministre déléguée auprès de la ministre du travail, de la santé et des solidarités, chargée des personnes âgées et des personnes handicapées ;
- M. Hadrien Mignon, conseiller chargé du risque autonomie et du financement de l'offre médico-sociale au cabinet de la ministre déléguée auprès de la ministre du travail, de la santé et des solidarités, chargée des personnes âgées et des personnes handicapées.

3.2.2. Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales

- Mme Sophie Lebret, inspectrice générale des affaires sociales, Secrétaire générale adjointe des ministères chargés des affaires sociales ;
- Mme Caroline Gardette-Humez, administratrice de l'Etat, directrice des ressources humaines ;
- Mme Fabienne Boussin, administratrice de l'Etat, cheffe de service, adjointe à la directrice des ressources humaines, chargée du pilotage et de la gestion des ressources humaines à la direction des ressources humaines du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales ;
- Mme Claire Gasançon, administratrice de l'Etat, adjointe au sous-directeur en charge des affaires financières, de la Direction des finances des achats et des services.

3.2.3. Direction de la sécurité sociale (DSS)

- M. Morgan Delaye, administrateur de l'Etat, chef de service, adjoint au directeur de la sécurité sociale ;
- M. Harry Partouche, administrateur de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), sous-directeur des études et des prévisions financières (sixième sous-direction) ;
- M. Etienne Barraud, administrateur de l'Etat, chef du bureau de la synthèse financière à la sous-direction du financement de la sécurité sociale ;
- M. Ahmed Bahiaoui, chef de la mission des rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale à la sous-direction des études et des prévisions financières.

3.2.4. Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

- M. Jean-Benoît Dujol, administrateur de l'Etat, directeur général de la cohésion sociale ;
- Mme Katarina Miletic-Lacroix, adjointe au sous-directeur des affaires financières et de la modernisaton ;
- Mme Cécile Vacelet, adjointe à la cheffe du bureau en charge du pôle budget.

3.2.5. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Dress)

- M. Fabrice Lenglart, inspecteur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

3.2.6. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGFEP)

- M. Boris Supiot, administrateur de l'Etat, sous-directeur du financement et de la modernisation ;
- Mme Léa Catala, chargée de mission égalité professionnelle au département France travail sous l'autorité du chef de service adjoint au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- Mme Emilie Lostys, chargée de mission pilotage de la performance à la sous-direction financement et modernisation.

3.2.7. Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares)

- Mme Nathalie Cloarec, administratrice de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), adjointe à la sous-directrice du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- M. Sylvain Grognet, chef du département de synthèse des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, sous-direction de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle.

3.2.8. Direction générale de l'offre de soins (DGOS)

- M. Raphaël Ruano, responsable du programme PHARE, sous-direction du pilotage de la performance des acteurs de l'offre de soins.

3.3. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

3.3.1. Secrétariat général

- M. Guillaume Leforestier, maître des requêtes au Conseil d'Etat, secrétaire général du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ;
- M. Vincent Moreau, administrateur de l'Etat, directeur des affaires financières au secrétariat général du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ;
- Mme Véronique Martin, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, haute fonctionnaire en charge de l'égalité des droits entre les femmes et de la lutte contre les discriminations.

3.3.2. Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

- Mme Bérangère Dezes, administratrice de l'Etat, sous-directrice des affaires générales et de la synthèse ;
- M. Timothée Furois, ingénieur des ponts, des eaux et des forêts, sous-directeur des marchés de l'énergie, direction de l'énergie ;
- Mme Charlotte Nudelman, conseillère affaires sociales auprès du directeur de l'énergie.

3.3.3. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

- Mme Nolwenn Sarian, ingénieure des travaux publics de l'État, cheffe du bureau des aides personnelles au logement, sous-direction du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

3.3.4. Commissariat général au développement durable (CGDD)

- Mme Béatrice Sedillot, administratrice de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), cheffe du service de la donnée et des études statistiques au sein du Commissariat général au développement durable ;

- Mme Bérangère Mesqui, administratrice de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), sous-directrice des statistiques de l'énergie au service de la donnée et des études statistiques au sein du Commissariat général au développement durable.

3.4. Ministère de la culture

3.4.1. Secrétariat général

- Mme Aude Accary-Bonnery, administratrice de l'Etat, Secrétaire générale adjointe ;
- Mme Agnès Saal, administratrice de l'Etat, haute fonctionnaire à l'égalité, à la diversité et à la prévention des discriminations ;
- M. François Moyse, administrateur de l'Etat, chef du service des affaires financières et générales.

3.5. Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

3.5.1. Secrétariat général

- Mme Noémie Le Quellenec, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, Secrétaire générale adjointe du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire ;
- Mme Nadia Drif-Lamia, inspectrice générale de l'agriculture, membre du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, haute fonctionnaire à l'égalité à l'égalité des droits ;
- Mme Nadine Richard-Pejus, administratrice de l'Etat, sous-directrice adjointe au chef du service des ressources humaines au secrétariat général du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire ;
- M. Moctar Diaby, ingénieur d'études hors classe, adjoint à la cheffe du bureau de la fiscalité et du budget.

3.6. Ministère délégué chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations

3.6.1. Cabinet ministériel

- M. Jean-Baptiste Frossard, inspecteur des affaires sociales, ancien directeur de cabinet de la ministre chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations.

3.6.2. Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE)

- Mme Catherine Petit, cheffe du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes ;

- Mme Catherine Morin, inspectrice de l'action sanitaire et sociale, adjointe à la cheffe de service ;
- Mme Camille Boyer, cheffe de projet Etudes-Statistiques-Communication ;
- Mme Valérie Plomb, cheffe du bureau de l'animation et de la veille ;
- M. Benoit Boussinesq, chargé de mission stratégie et pilotage budgétaire.

3.7. Ministère de la transformation et de la fonction publiques

3.7.1. Direction générale de l'administration et de la fonction publique

- Mme Sandrine Staffolani, administratrice de l'Etat, sous-directrice du recrutement, des compétences et des parcours professionnels, haute-fonctionnaire chargée de l'égalité au sein du Ministère de la transformation et de la fonction publique ;
- M. Olivier Bernard, attaché principal d'administration de l'Etat, directeur de cabinet de la directrice générale de l'administration et de la fonction publique.

3.8. Ministère de la justice

3.8.1. Direction de l'administration pénitentiaire

- Mme Laurence Venet-Lopez, administratrice de l'Etat, cheffe du service de l'administration ;
- M. Philippe Gicquel, administrateur de l'Etat, sous-directeur du pilotage et du soutien des services ;
- M. Philippe Blosseville, directeur des services pénitentiaires, adjoint au sous-directeur du pilotage et du soutien des services ;
- M. Roland Nicodème, attaché principal d'administration d'Etat, chef du bureau de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des crédits de personnel.

3.9. Ministère de l'Education nationale et de la jeunesse

3.9.1. Direction générale de l'enseignement scolaire

- M. Christophe Gehin, administrateur civil hors classe, chef du service du budget et des politiques éducatives territoriales ;
- M. Yves Beauvois, attaché d'administration de l'Etat hors classe, chef du bureau des stratégies et des performances académiques ;
- M. Frédéric Sprywa, attaché principal d'administration, chef du bureau de l'aide au pilotage et de la synthèse budgétaire.

3.10. Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'Etat (DIESE)

- Mme Claire De Mazancourt, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, adjointe de la déléguée, chargée de l'attractivité, de l'égalité et de la diversité ;
- M. Laurent Zermati, responsable de la mission Cadres en charge des services du Premier ministre.

4. Administrations déconcentrées

4.1. Directions départementales de l'Emploi, du Travail et des Solidarités

4.1.1. Essonne

- Mme Christine Boyard, responsable du pôle de l'insertion sociale et professionnelle.

4.1.2. Pas-de Calais

- M. Alexandre Dhesse, responsable du pôle développement des territoires ;
- Mme Delphine Iwanczyzsak, adjointe au responsable du pôle développement des territoires.

5. Caisses de sécurité sociale

5.1. Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

- M. Nicolas Grivel, inspecteur général des affaires sociales, directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales ;
- Mme Sandra Bernard, administratrice de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), directrice adjointe des statistiques, des études et de la recherche, en charge du département des analyses statistiques et économiques.

5.2. Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

- M. Renaud Villard, administrateur de l'Etat, directeur général de la caisse nationale d'assurance vieillesse ;
- Mme Valérie Albouy, administratrice de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), directrice des statistiques, de la prospective et de la recherche à la caisse national de l'assurance vieillesse ;
- Mme Murielle Biales, directrice du réseau, de la performance et des moyens de la caisse nationale d'assurance vieillesse ;
- M. Jérôme Friteau, directeur des relations humaines et de la transformation de la caisse nationale d'assurance vieillesse.

5.3. Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM)

- Mme Manon Chonavel, maitre des requêtes au Conseil d'Etat, directrice de cabinet du directeur général de la caisse nationale de l'assurance maladie ;
- M. Artus de Cormis, directeur de cabinet de la directrice déléguée à la gestion et à l'organisation des soins ;
- Mme Nolwenn Glidic, directrice de cabinet de la directrice des risques professionnels ;
- M. Grégoire de Lagasnerie, directeur de cabinet du directeur de la stratégie, des études et des statistiques ;
- M. Raphael Veil, médecin de santé publique, membre du cabinet de la direction déléguée à la gestion et à l'organisation des soins ;
- Mme Fanny Ricard, directrice de l'intervention sociale et de l'accès aux soins à la direction déléguée aux opérations ;
- Mme Vanessa Vitu, responsable adjointe du département des prestations et maladies chroniques à la direction déléguée à la gestion et à l'organisation des soins ;
- Mme Maylis Arnaud, chargée de mission au cabinet du directeur général ;
- Mme Nolwenn Glidic, directrice de cabinet de la direction des risques professionnels ;
- M. Franck de Rabaudy, responsable du département de la tarification des risques professionnels.

5.4. Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

- Mme Aude Muscatelli, inspectrice générale des affaires sociales, directrice adjointe de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ;
- Mme Anne-Marie Ho Dinh, conseillère technique à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

6. Etablissements publics

6.1. Etablissements publics à caractère industriel et commercial

6.1.1. Agence française du développement (AFD)

- Mme Mar Merita Blat, chargée de mission « genre ».

6.1.2. Banque publique d'investissement (BPI)

- Mme Hélène Formery, directrice de la création et de l'entreprenariat ;
- M. Philippe Kunter, directeur du développement durable, des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance et de la responsabilité sociétale des entreprises ;
- Mme Virginie Dantard, responsable du pôle animation des réseaux et partenariats, direction de la création et de l'entreprenariat ;
- Mme Stéphanie Hamon, responsable des projets de développement durable et de responsabilité sociétale des entreprises ;
- M. Clément Damasse, responsable des projets de développement durable et de responsabilité sociétale des entreprises ;
- M. Daniel Demeulenaere, directeur de la stratégie et du développement ;
- Mme Pauline Schertzer, VP au sein de la direction stratégique et du développement commercial ;
- M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet, directeur des relations institutionnelles.

6.1.3. Union des groupements d'achats publics (UGAP)

- M. Lionel Ferraris, directeur des politiques publiques et du pilotage de l'offre ;
- M. Stéphane Beauvais, chef du département politiques publiques ;
- Mme Nataly Morel, responsable achats durable, département des politiques publiques ;
- Mme Hélène Bosh, responsable de stratégie RSE.

6.2. Etablissements publics à caractère administratif

6.2.1. Agence nationale de la cohésion des territoires

- Mme Raphaëlle Goddet, conseillère référendaire à la Cour des comptes, Secrétaire générale de l'Agence nationale de la cohésion des territoires ;
- M. Éric Briat, administrateur de l'Etat, directeur de la coordination des programmes de la politique de la ville ;
- Mme Gabrielle de Nadaillac, directrice de la mission soutien à la vie associative et à la médiation sociale.

6.2.2. Institut national du service public (INSP)

- Mme Agnès Fontana, inspectrice générale de l'administration, directrice des stages et de l'accompagnement des élèves.

6.3. Groupements d'intérêt public

6.3.1. Agence nationale du sport

- M. Frédéric Sanaur, directeur général de l'agence nationale du sport ;
- Mme Marie-Line Arnaud, directrice générale adjointe de l'agence nationale du sport ;
- Mme Agathe Barbieux, directrice du développement des pratiques ;
- M. Franck Laudillay, attaché principal d'administration d'Etat, chef du bureau de l'accompagnement social et professionnel ;
- Mme Valérie Saplana, responsable du service équipements sportifs ;
- Mme Pauline Auge, conseillère développement ;
- Mme Odile Pelligrino, conseillère haute performance.

6.3.2. Réseau des acheteurs hospitaliers (Resah)

- M. Guilhem Biancarelli, directeur général adjoint du réseau des acheteurs hospitaliers ;
- Mme Angélique Dizier, directrice de projets contrats et règlementation.

7. Parlement

7.1. Assemblée nationale

- Mme Sandrine Josso, Députée MoDem de la 7eme circonscription de la Loire-Atlantique, membre de la commission des affaires sociales et vice-présidente la délégation de l'assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ;
- Mme Céline Calvez, Députée Renaissance de la 5eme circonscription des Hauts-de-Seine, membre de la commission des affaires culturelles et de l'éducation et de la délégation de l'assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ;
- Mme Agathe Le Nahénec, administratrice de l'assemblée nationale, cheffe du secrétariat de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

8. Collectivités territoriales

8.1. Ville de Paris

- Mme Emilie Barreau, conseillère référendaire à la Cour des Comptes, adjointe au sous-directeur du budget de la ville de Paris ;
- Mme Joanne Le Gall, adjointe au chef de bureau de la synthèse budgétaire et de la gestion comptable de la Ville de Paris ;
- M. Pierre Caceres, analyste budgétaire, direction des finances de la Ville de Paris.

8.2. Ville de Strasbourg

- Mme Marion Spegt, directrice des finances et de la programmation à la ville et Eurométropole de Strasbourg ;
- M. Claude Mamosser, directeur adjoint des finances et de la programmation à la ville et Eurométropole de Strasbourg ;
- M. Paul Macherel, responsable du pilotage financier à la direction des finances et de la programmation à la ville et Eurométropole de Strasbourg ;
- Mme Sophie Clerc, coordonnatrice de la Mission droits des femmes et égalité de genre à la ville et Eurométropole de Strasbourg.

9. Union européenne

9.1. Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

- M. Thibault Fournales, administrateur de l'Etat, conseiller questions budgétaires et comité budgétaire, négociation du budget annuel, cadre financier pluriannuelle et ressources propres au pôle affaires économiques, financières et monétaires de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ;
- Mme Emilie Marquis-Samari, inspectrice des affaires sociales, conseillère travail, emploi, inclusion sociale, égalité femmes-hommes au pôle emploi, politique sociale et santé de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

9.2. Commission européenne, direction générale du budget

- M. Tristan Le Guen, auditeur à la Cour des comptes, *policy officer* ;
- Mme Eléonore Buffet-Heyser, *policy coordinator* ;
- M. Oscar Polli, *policy officer and coordinator for international relations*

10. Administrations étrangères

10.1. Irlande

- Mme Deirde Collins, adjointe principale, bureau budgétisation de performance, ministère du budget, de la réforme et du plan de développement national (NPD).

10.2. Belgique

- M. Marc Evrard, conseiller législation, direction générale du budget, maitrise stratégique et intégrité, Service public fédéral Stratégie et Appui ;
- Mme Eléonore Maisse, attachée coordinatrice budgétaire, *spending* review et évaluation de la politique, Service public fédéral Stratégie et Appui ;
- M. Jonatan De Lemos Agra, chargé de projets, cellule d'appui en genre (CAG), Ddirection de l'égalité des chances, Fédération Wallonie-Bruxelles.

10.3. Italie

- Mme Daniela Collesi, inspection du budget du service de la comptabilité générale de l'Etat au ministère de l'économie et des finances ;
- Mme Alessandra de Lellis, inspection du budget du service de la comptabilité générale de l'Etat au ministère de l'économie et des finances.

10.4. Canada

- M. Thomas Larouche, directeur général du budget et des opérations gouvernementales de la direction de la politique budgétaire au département des finances ;
- Mme Trinish Padayachee, direction de la politique budgétaire au département des finances.

11. Organisations internationales

11.1. Fonds monétaire international (FMI)

- M. Maximilien Queyrane, conseiller référendaire à la Cour des comptes, *Senior economist*, département des affaires fiscales ;
- Mme Almuneda Fernandez, *Senior economist*, département des affaires fiscales ;
- Mme Lauren Keating, professeure adjointe à l'EM Lyon et membre du centre de recherche « Cognition, behavior and transformation research center » ;
- Mme Nino Tchelishvili, *Senior economist*, département des affaires fiscales ;
- Mme Nabila Akhazzan, *Senior economist*, département des affaires fiscales.

11.2. Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)

- Mme Scherie Nicol, Public Management and Budgeting Division, Lead, gender budgeting, parliaments and independant fiscal institutions.

12. Autres

12.1. France Stratégie

- M. Gautier Maigne, inspecteur général des affaires sociales, directeur du département sociétés et politiques sociales.

12.2. Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge

- M. Jean-Philippe Vinquant, inspecteur général des affaires sociales, président du conseil de l'âge, vice-président du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge.

12.3. Comité de suivi des retraites

- M. Didier Blanchet, inspecteur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques, chef de la direction des études et synthèses économiques, président du comité de suivi des retraites ;
- Mme Anne Lavigne, économiste, membre du comité de suivi des retraites.

12.4. Institut des politiques publiques (IPP)

- M. Brice Fabre, économiste à la Paris School of Economics, directeur du programme « fiscalité des ménages ».

12.5. Personnalités qualifiées

- M. Thomas Wanecq, inspecteur général des affaires sociales, ancien directeur général de la Haute autorité de santé ;
- M. Alexandre Grosse, inspecteur général des affaires sociales, ancien chef de service de la direction du budget du ministère de l'économie et des finances ;
- Mme Hélène Furnon-Petrescu, inspectrice générale des affaires sociales, ancienne cheffe du service des droits des femmes et de l'égalité ;
- Mme Alice Lechat, étudiante doctorante en science politique à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne en financement CIFRE par la Ville de Paris.

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission

Pièce jointe

GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

La Ministre des Solidarités et des Familles

La Ministre déléguée auprès de la Première ministre, chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la Lutte contre les discriminations

Le Ministre délégué auprès du Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique, chargé des Comptes publics

Paris, le

Objet : Lettre de mission relative à la budgétisation intégrant l'égalité

Confiée à :

- L'Inspection générale des finances ;
- L'Inspection générale des affaires sociales.

La France est pleinement engagée pour assurer l'égalité entre les femmes et les hommes, grande cause nationale du quinquennat, dans l'accès au travail, les rémunérations et la lutte contre toutes les formes de violence faites aux femmes. Ces actions se déploient dans la quasi-totalité des champs ministériels. L'identification et l'évaluation de l'ensemble de ces actions constituent donc des enjeux importants, tant pour rendre compte de l'action du Gouvernement que pour orienter ses décisions.

La budgétisation intégrant l'égalité peut se définir comme « une application de l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le processus budgétaire »[1]. Sa finalité est d'objectiver les asymétries de genre dans les décisions budgétaires et l'impact des finances publiques. Selon un récent rapport parlementaire, cette démarche 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 »[1].

La France s'est déjà dotée au niveau national d'un document de politique transversale (DPT) relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes joint chaque année au projet de loi de finances, et le dispositif de performance associé aux lois de finances est déjà riche d'un nombre important d'indicateurs liés au genre. En outre, plusieurs collectivités territoriales ont mis en œuvre des budgets intégrant l'égalité et des travaux pilotés par l'OCDE sont en cours afin de déployer des outils à l'échelle internationale. Au niveau européen, la Commission européenne a intégré à son processus budgétaire sa stratégie pour l'égalité de genre, et elle apporte son appui technique à des Etats membres pour transposer la démarche dans des budgets nationaux.

Pour amplifier l'action des pouvoirs publics et structurer une « budgétisation intégrant l'égalité » ambitieuse, nous souhaitons vous confier une mission visant à :

[1] Rapport d'information Calvez-Josso : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/ega/l16b1240_rapport-information#_Toc256000008

- Définir la place que peut et doit occuper la BIE dans notre politique budgétaire pour être un instrument pertinent et efficace. En particulier, la mission évaluera l'intérêt de centrer la BIE sur la performance de l'action de l'Etat et de la sécurité sociale, en budgétisation comme en exécution. La BIE pourrait ainsi utilement contribuer à la dynamisation du dispositif de mesure de la performance de l'action publique.
- Proposer une méthodologie de cotation des dépenses (favorables, défavorables, neutres), voire des prélèvements obligatoires et des dépenses fiscales, qui soit spécifique à l'égalité femmes-hommes. La mission tirera les enseignements du « budget vert » en matière de cotation des dépenses.
- Recenser les objectifs et indicateurs qui tiennent déjà compte des enjeux d'égalité hommes-femmes, évaluer les rubriques actuelles dédiées à l'égalité hommes-femmes dans les études d'impact des mesures proposées –PLF et PLFSS– et proposer, le cas échéant, des pistes d'amélioration.
- Proposer une gouvernance et une organisation des travaux interministériels pour à la fois organiser annuellement la BIE et pour utiliser effectivement ses résultats, notamment les indicateurs de performance, au bénéfice du pilotage de la politique de l'égalité femmes-hommes dont le ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes a la responsabilité.

Les travaux de la mission porteront sur le périmètre large du budget de l'Etat et de la sécurité sociale. Ils identifieront les politiques publiques sur lesquelles appliquer prioritairement la BIE, compte tenu de leurs enjeux liés à l'égalité et des moyens consacrés.

Le caractère opérationnel des propositions et la charge de travail induite appelleront une attention particulière. Notamment, afin d'éviter toute redondance dans l'information publiée, la mission veillera à la rationalisation entre le livrable résultant de ces travaux et le DPT relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle proposera, le cas échéant, le regroupement de rapports existants.

La mission pourra s'appuyer sur les services de nos ministères, en particulier la direction du budget, la direction de la législation fiscale et la direction de la sécurité sociale, et associera le service des droits des femmes et de l'égalité de la direction générale de la cohésion sociale. Elle prendra soin de consulter les délégations aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que les parties prenantes compétentes. Son analyse pourra s'appuyer sur les démarches développées tant au niveau européen qu'en ce qui concerne les collectivités territoriales.

La mission remettra un rapport final en mars 2024, qui contiendra une première synthèse opérationnelle de la démarche mise en œuvre et de ses résultats, mobilisable pour l'élaboration des PLF et PLFSS 2025.

La ministre des solidarités et des familles

Aurore BERGE

La Ministre déléguée auprès de la Première ministre,
chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes
et de la Lutte contre les discriminations

Bérangère COUILLARD

Le Ministre délégué auprès du Ministre de l'Économie,
des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique,
chargé des Comptes publics

Thomas CAZENAVE