



HAL
open science

L'expérience lyonnaise de budgétisation sensible au genre

Sama Chehbi

► **To cite this version:**

Sama Chehbi. L'expérience lyonnaise de budgétisation sensible au genre. Droit. 2023. dumas-04504109

HAL Id: dumas-04504109

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04504109v1>

Submitted on 14 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

L'EXPÉRIENCE LYONNAISE DE BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE

Sama CHEHBI

Mémoire
Master II Droit public fondamental

*Sous la direction de Messaoud SAOUDI
Maître de conférences HDR à l'Université Jean Moulin Lyon 3*

N° 32

MÉMOIRE de MASTER 2
DROIT PUBLIC FONDAMENTAL
Sous la direction de Monsieur Messaoud SAOUDI

L'EXPÉRIENCE LYONNAISE DE BUDGÉTISATION
SENSIBLE AU GENRE

Présenté par Sama CHEHBI

Année universitaire 2022-2023



*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans ce mémoire ; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leur auteur.*

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier Monsieur Messaoud Saoudi d'avoir accepté de diriger mes recherches. Que Monsieur Damien Catteau trouve l'expression de mes sincères remerciements pour avoir accepté de juger ce travail.

J'adresse également mes remerciements à Madame Eleshadaye Tekle Zappelli, Chargée de mission égalité et hospitalité au sein de la Ville de Lyon, et Madame Isabelle Gueguen, pour avoir répondu à mes questions concernant l'expérience lyonnaise de budgétisation sensible au genre.

PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

<i>Aide à maîtrise d'ouvrage</i>	<i>AMO</i>
<i>Code général des collectivités territoriales</i>	<i>CGCT</i>
<i>Conseil constitutionnel</i>	<i>Conseil Constit.</i>
<i>Conseil national de l'information statistique</i>	<i>Cnis</i>
<i>Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes</i>	<i>EIGE</i>
<i>Loi organique relative aux lois de finances</i>	<i>LOLF</i>
<i>Fonds Monétaire International</i>	<i>FMI</i>
<i>Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes</i>	<i>HCE</i>
<i>Institut national de la statistique et des études économiques</i>	<i>INSEE</i>
<i>Organisation de coopération et de développement économique</i>	<i>OCDE</i>
<i>Organisation des Nations Unies</i>	<i>ONU</i>
<i>Union européenne</i>	<i>UE</i>

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE : LE CADRE CONCEPTUEL D'UNE PRATIQUE BUDGETAIRE EXPERIMENTALE	9
Section 1. Le genre selon l'approche budgétaire	9
Section 2. L'entreprise délicate de la définition de la budgétisation sensible au genre	15
Section 3. La budgétisation sensible au genre, objet d'un intérêt grandissant.....	23
Section 4. La réception locale d'une pratique née à l'échelle nationale	31
PREMIÈRE PARTIE : LE CADRE GÉNÉRAL DE L'EXPÉRIMENTATION	36
CHAPITRE 1 : L'ADAPTATION EXPÉRIMENTALE D'INSTRUMENTS ET MÉTHODES DE BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE.....	36
Section 1. Les typologies de la budgétisation sensible au genre.....	36
Section 2. Les intégrations du genre pendant le processus budgétaire	42
Section 3. Les méthodes et instruments d'analyse de l'impact du budget sur le genre	47
Section 4. Les méthodes de liaison de l'égalité femmes-hommes et du budget	51
CHAPITRE 2 : LA NÉCESSITÉ D'UN CADRE STRATÉGIQUE EXPÉRIMENTAL	56
Section 1. La définition d'un projet politique	56
Section 2. Le pilotage disséminé de la démarche.....	61
Section 3. Le choix de l'approche méthodologique de budgétisation sensible au genre	65
Section 4. La formation des agents aux enjeux de genre et à la tricatégorisation des dépenses..	70
SECONDE PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE L'EXPÉRIMENTATION	74
CHAPITRE 1 : LE DÉPLOIEMENT DE LA MÉTHODE.....	74
Section 1. La catégorisation des crédits budgétaires.....	74
Section 2. Le défi statistique	81
Section 3. La formulation des objectifs et indicateurs, une aide limitée à la décision budgétaire	85
Section 4. L'aide de l'outil comptable	89
CHAPITRE 2 : LA RÉUSSITE DE LA DÉMARCHE EN QUESTION	93
Section 1. Une réussite confrontée à la contrainte budgétaire	93
Section 2. L'intérêt encore timide d'une proche généralisation de la démarche	97
Section 3. La consolidation souhaitable de la performance	101
Section 4. L'intégration budgétaire du genre et l'intégration des préoccupations environnementales	104
CONCLUSION.....	109

ANNEXES.....	110
BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE	120
TABLE DES MATIÈRES.....	124

INTRODUCTION GÉNÉRALE : LE CADRE CONCEPTUEL D'UNE PRATIQUE BUDGÉTAIRE EXPÉRIMENTALE

La « budgétisation sensible au genre » est une expression relativement nouvelle en France qui suscite à la fois de fortes réactions et des incompréhensions. Afin de pouvoir étudier l'expérience lyonnaise de budgétisation sensible au genre, il est indispensable de poser le cadre conceptuel de celle-ci.

Il s'agit donc ici d'un moment clé dans lequel sera d'abord explicité le sens du genre selon l'approche budgétaire (section 1). Cette amorce est indispensable pour définir la budgétisation sensible au genre, dont la définition demeure une entreprise délicate (section 2.). Ce cadre définitionnel posé, il faudra par la suite détailler la mesure dans laquelle, la budgétisation sensible au genre fait l'objet d'un intérêt grandissant (section 3.) à l'échelle mondiale, mais également, depuis peu, à l'échelle nationale. Le manque de déploiement de la démarche à l'échelle locale constaté, il sera enfin possible de se concentrer sur la réception locale d'une pratique née à l'échelle nationale (section 4.) et dresser ainsi le cadre de la réflexion qui guidera l'analyse tout au long de cette étude.

Section 1. Le genre selon l'approche budgétaire

Le genre est un concept ambigu, difficile à appréhender. Source de polémique en France, sa compréhension et utilisation est rendue délicate. La « budgétisation sensible au genre » adopte une acception paradoxale du genre (1.) Il n'en demeure pas moins que ce concept constitue la raison d'être de la budgétisation sensible au genre (2.)

1. L'acception paradoxale du budget sensible au genre

Pour comprendre le concept de « budgétisation sensible au genre », il faut évidemment définir le terme de « genre », raison d'être d'une démarche relativement nouvelle. Qu'il soit utilisé en grammaire, en biologie, en littérature ou bien dans l'art, le genre renferme l'idée de classification. Il renvoie à un objet ou un sujet distingué des autres par des caractéristiques propres. Le réflexe serait ici d'assimiler le genre au sexe, et donc pour opérer une distinction entre les femmes et les hommes. Cependant, tel qu'il est employé dans l'expression de « budget sensible au genre » ou de « budgétisation sensible au genre », le genre est la traduction du terme anglais *Gender*, concept qui

ne fait pas l'objet d'une définition sociologique unifiée. Cette absence de consensus, sur lequel il faudra revenir, explique en partie selon Charruau¹ l'absence de définition juridique du genre.

Le terme serait d'abord apparu dans les écrits des psychanalystes John Money en 1955 et Robert Stoller en 1968, une apparition qualifiée par Fassin² de « *l'invention « psy » du genre* ». D'après Fassin, John Money, utilise la notion de genre pour la distinguer du sexe. Le genre fait alors référence à un sexe social, différent du sexe biologique, les deux n'étant pas en adéquation chez ses patients qualifiés à cette époque d'hermaphrodites. Robert Stoller quant à lui, dans le cadre de travaux sur les transsexuels, des personnes qui ne s'identifient pas à leur sexe de naissance, utilise la notion de genre et plus précisément de *gender identity* pour les distinguer des homosexuels, « *selon que leur désir pour reprendre sa formule est d'être, ou bien d'avoir un homme (ou une femme) (Stoller 1968)* ». Ainsi, il existerait un genre différent du sexe et de l'orientation sexuelle. Le genre apparaît donc dans un contexte médicalisé.

Dans les années 70, cette distinction sera mobilisée par les féministes pour revendiquer l'égalité. En effet, c'est d'abord la sociologue britannique, Ann Oakley, qui reprendra le terme pour poser que « *le genre n'a pas d'origine biologique, que les conditions entre sexe et genre n'ont rien de vraiment « naturel* »³. Simone de Beauvoir synthétisera alors l'idée selon la formule célèbre : « *on ne naît pas femme, on le devient* » dans son ouvrage *Le Deuxième Sexe*.⁴ Les féministes mobilisent alors le terme de *gender* pour dénaturaliser les différences entre les sexes, et démontrer que la place que les femmes et les hommes occupent dans la société n'est pas le fruit de règles naturelles, mais de règles sociales qu'il faut réformer.

Le genre est donc d'abord utilisé pour interroger l'ordre de sexe. Il sera ensuite employé pour interroger les sexualités. En effet, dans les années 1980, certaines théoriciennes telles que Christine Delphy ou Judith Butler considèrent que le genre construit le sexe et sa binarité (femmes-hommes), mais également, d'après Judith Butler, le genre construit la sexualité. Le sexe ne serait donc qu'une construction sociale, une mise en adéquation, par la société du sexe social (le genre) au sexe biologique. Le genre et le sexe ne seraient alors que les faces d'une même pièce.

Finalement, en s'appuyant sur l'évolution de la notion, il est possible de présenter le genre à travers quatre dimensions analytiques : « *le genre est une construction sociale (1); le genre est un*

¹ Charruau J. L'introduction de la notion de genre en droit français. Revue française de droit administratif : RFDA. 2015(1):127-36.

² Fassin E., « L'empire du genre », L'Homme [En ligne], 187-188, 2008. URL : <http://journals.openedition.org/lhomme/29322> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/lhomme.29322>

³ Oakley, Ann, 1972 *Sex, Gender and Society*. London, Temple Smith. DOI : [10.4324/9781315243399](https://doi.org/10.4324/9781315243399) cité par Fassin E., « L'empire du genre », L'Homme [en ligne], 187-188 | 2008, mis en ligne le 1er janvier 2010, consulté le 11 mars 2023. URL : <http://journals.openedition.org/lhomme/29322> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/lhomme.29322>

⁴ De Beauvoir S., *Le deuxième sexe. Tome II : L'expérience vécue*, Paris, Gallimard, 1976 (1949), p.13 , Pour davantage de détail : Eric Fassin, l'Empire du genre

processus relationnel (2); le genre est un rapport de pouvoir (3), le genre est imbriqué dans d'autres rapports de pouvoir (4) »⁵.

La première dimension est celle de la perspective « anti-essentialiste » qui considère les différences entre les femmes et les hommes comme construction sociale. La seconde est une « *approche relationnelle des sexes* »⁶ observant les caractéristiques socialement construites associées à chaque sexe « *dans une relation d'opposition* », le genre implique alors dans cette perspective de mettre en miroir ce qui relève du féminin et du masculin en même temps. Troisièmement, le genre implique un rapport de pouvoir, une hiérarchie soit « *une valeur différentielle des sexes* » au profit de l'homme et du masculin. Enfin, le genre s'imbrique dans d'autres rapports de pouvoir, c'est-à-dire qu'il reconnaît des catégories de genre qui connaissent des réalités sociales différenciées en raison notamment de la classe sociale, de la sexualité, de la « race » ou de l'âge. Par conséquent, le genre est ici appréhendé comme un système à quatre dimensions. La question est alors de savoir si celui-ci est approché dans toutes ses dimensions par la budgétisation sensible au genre.

D'un point de vue matériel, la budgétisation sensible au genre adopte une acception du genre similaire à la définition adoptée par la Convention d'Istanbul⁷ qui énonce, à l'article 3c, que « *le terme « genre » désigne les rôles, les comportements, les activités et les attributions socialement construites, qu'une société donnée considère comme appropriés pour les femmes et les hommes* ». En effet, la budgétisation sensible au genre confronte les rôles, comportements, activités et attributions socialement construits des femmes et des hommes avec les lignes budgétaires afin de voir si les dépenses profitent autant aux femmes et aux hommes, et si les charges fiscales pèsent autant sur les femmes que sur les hommes. La budgétisation sensible au genre prend alors le genre comme une norme et fait ainsi appel aux stéréotypes de genre⁸. Parallèlement, elle adopte une approche relationnelle du genre puisqu'elle interroge systématiquement, et de façon symétrique, la place des femmes en même temps que celle des hommes. Cependant, en assimilant le genre au « sexe social », qui ne véhicule donc pas le même sens que le sexe biologique, la budgétisation sensible au genre s'inscrit dans une dimension avant tout normative du genre.

⁵ Laure Bereni, Sébastien Chauvin, Alexandre Jaunait et Anne Revillard, *Introduction aux études sur le genre*, de Boeck Supérieur, 2012, 1e éd, p.6

⁶ Laure Bereni, Sébastien Chauvin, Alexandre Jaunait et Anne Revillard, *Introduction aux études sur le genre*, de Boeck Supérieur, 2012, 1e éd,p7.

⁷ La « Convention d'Istanbul » ou la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, signée le 11 mai 2011 est entrée en vigueur le 1^{er} août 2014.

⁸ Les stéréotypes de genre peuvent se définir « *des idées préconçues qui assignent arbitrairement aux femmes et aux hommes des rôles déterminés et bornés par leur sexe* », Conseil de l'Europe, Rapport de la 2e Conférence du Conseil de l'Europe du réseau des points de contact nationaux sur l'égalité entre les femmes et les hommes, octobre 2014, p.3, URL : <https://rm.coe.int/1680590fe3>

Pour autant, d'un point de vue finaliste, la budgétisation sensible au genre adopte nécessairement une acception hiérarchisante et critique du genre puisque ses instaurateurs cherchent à corriger des inégalités subies par les femmes sans que celles-ci soient justifiées par des impératifs naturels. Ainsi, la définition du genre de la budgétisation sensible au genre serait celle adoptée par la recommandation générale n° 28 du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : « *le mot "genre" renvoie à l'identité, aux attributs et au rôle de la femme et de l'homme, tel qu'ils sont définis par la société, et à la signification sociale et culturelle que la société donne aux différences biologiques, ce qui engendre des rapports hiérarchiques entre femmes et hommes et se traduit par une répartition du pouvoir et des droits favorables aux hommes et désavantageux pour les femmes* ».

Paradoxalement, si dans une perspective finaliste, la budgétisation sensible au genre considère le genre comme un rapport de pouvoir hiérarchisé, il n'en demeure pas moins, que cette appréhension du genre peut être limitée par la matérialité de la budgétisation sensible au genre qui peut conduire à l'affirmation, la confirmation des stéréotypes de genre, et par là, l'enfermement des femmes et des hommes dans leurs rôles sociaux responsables des inégalités que la budgétisation sensible au genre cherche pourtant à évincer.

Enfin, la budgétisation sensible au genre tel qu'elle est le plus souvent pratiquée ne voit pas le genre comme imbriqué dans d'autres catégories de rapports de pouvoir, ainsi elle reste aveugle à une catégorisation du genre.

Finalement, la budgétisation sensible au genre, en tant que telle, envisage moins le genre comme un système, que comme une norme qu'il faut prendre compte pour la décision budgétaire. Elle prend alors en considération le « sexe social » et ses implications sociales. Par conséquent, le genre de la budgétisation sensible au genre peut revêtir, en quelque sorte, un sens élargi du terme « sexe », que la Commission générale de terminologie et de néologie recommandait d'employer en lieu et place du terme genre⁹. Cette recommandation interroge. En effet, si le terme de sexe est celui employé en droit français pour garantir l'égalité entre les femmes et les hommes, celui-ci est marqué par un manque d'effectivité et de capacité structurante. S'il n'a pas permis la réalisation de l'égalité réelle entre les hommes et les femmes, c'est en partie parce qu'il ne permet pas, à la différence du terme de genre, tel que le démontre Jimmy Charruau¹⁰ de « *[mettre en lumière le] caractère arbitraire des inégalités structurelles parfois légitimées par la norme [obligeant] les*

⁹ Commission générale de terminologie et de néologie, Recommandation sur les équivalents français du mot « gender » du 27 juillet 2005.

¹⁰ CHARRUAU Jimmy, L'introduction de la notion de genre en droit français. Revue française de droit administratif : RFDA. 2015(1):127-36.

pouvoirs publics à agir dans l'optique d'une reconfiguration de la société ». Le genre « associant le pragmatisme nécessaire à la lutte contre les inégalités et sa théorisation principielle à l'aune de l'égalité réelle (...) répond de ce triptyque « constatation - action - reconstruction ». La budgétisation sensible au genre se place alors parfaitement dans ce triptyque, il contribue par ailleurs à l'installation de la notion dans le paysage institutionnel et juridique français.

Pour autant, le genre en tant que « *catégorie d'analyse* »¹¹ donne sa raison d'être à la budgétisation sensible au genre.

2. La portée du concept, raison d'être de la budgétisation sensible au genre

Une fois le sens du concept de genre défini, il faut s'intéresser à la portée de ce dernier. La portée et par là, l'intérêt du concept réside dans la capacité qu'il détient, une fois ses dimensions comprises, de mettre à jour, dans tout champ d'études, dans toutes interactions sociales, les rapports de pouvoir hiérarchisé entre les femmes et les hommes. Ce rapport de pouvoir implique des inégalités entre le féminin et le masculin, les femmes et les hommes.

Ainsi, le concept peut être mobilisé, par des théoriciens et théoriciennes du genre pour analyser les implications du genre dans tout le champ des sciences sociales, mais aussi pour analyser les implications plus concrètes du genre qui touchent à tous les aspects de la vie des femmes et des hommes.

C'est ainsi que les économistes féministes¹² ont pu mettre en évidence « *l'aveuglement de la macroéconomie à l'égard du genre (...) par le désintérêt total qu'elle affiche pour « l'économie des soins aux autres » qui comprend tous les éléments dont les êtres humains ont besoin pour survivre et pour se développer* », *une économie absente des comptes nationaux* ». En effet, à l'origine, pour les néoclassiques, *l'homo œconomicus* est un homme à la recherche de la maximisation de son profit. La femme est l'altruiste qui assure le bon équilibre de la famille, et par là, le bon fonctionnement du marché. Or « *le cadre néoclassique renouvelé* »¹³ invisibilise le genre, *l'homo œconomicus* est désormais un individu. Par conséquent, l'ordre social qui reposait à la fois sur le

¹¹ SCOTT Joan, VARIKAS Éléni, *Genre : Une catégorie utile d'analyse historique*. In: Les Cahiers du GRIF, n°37-38, 1988. Le genre de l'histoire. pp. 125-153. DOI : <https://doi.org/10.3406/grif.1988.1759>

¹² « *L'émergence de l'économie féministe se situe au début des années 1990. À cette période est créée l'Association internationale pour l'économie féministe (IAFFE) aux États-Unis. En 1993, à lieu à Amsterdam, la première conférence internationale sur l'économie féministe, intitulée "Sortir des marges", eut lieu à Amsterdam en 1993.* » D'après Van Staveren, Irene, "Genre et économie : les voies possibles du changement", in Bisilliat, Jeanne, et Christine Verschuur. *Genre et économie : un premier éclairage*. Genève : Graduate Institute Publications, 2001, pp. 17-24, DOI : 10.4000/books.iheid.5399

¹³ PERIVIER Hélène, *L'économie féministe*. Presses de Sciences Po, « Essai », 2020, ISBN : 9782724626759. DOI : 10.3917/scpo.periv.2020.01. URL : <https://www.cairn.info/l-economie-feministe--9782724626759.htm>

rôle de l'homme et de la femme repose désormais sur l'ordre social du marché concurrentiel. Donc, c'est le marché concurrentiel qui est responsable de l'existence ou de l'absence de « *division sexuée du travail* ». Ainsi, les économistes néolibéraux analysent sans prendre en compte le genre, « *la façon dont des décisions individuelles conduisent à différentes situations et parfois à des inégalités* ». Il en résulte alors que l'orthodoxie économique et les données sur laquelle ce fonde, impliquent que la définition des politiques publiques ne prend pas en compte la spécificité des réalités sociales économiques touchant les femmes.

C'est ce constat, à côté de celui du caractère genré des institutions, qui mènera les féministes économistes au développement d'un concept nouveau : la budgétisation sensible au genre.

En effet, si le budget est l'acte qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses (art 6 LOLF, l'article L.2311-1 du CGCT), il est surtout l'expression de choix politiques qui tentent d'influer sur les phénomènes observés et jugés prioritaires par le pouvoir politique. Il a vocation à influencer sur la vie quotidienne de tous ceux qui vivent dans l'espace économique de ce dernier.

Par conséquent, c'est par le genre en tant qu'outil d'analyse qu'il est possible de visibiliser ce qui était jusqu'ici caché : les inégalités de genre. Donc cette visibilisation du genre dans tout le budget et le processus budgétaire permet de mettre en œuvre des politiques publiques plus ciblées et donc logiquement plus efficaces.

Si cette conclusion est dressée au niveau national, il n'en demeure pas moins que les budgets locaux sont aussi concernés par cet « aveuglement » au genre. D'abord parce qu'ils s'inscrivent dans un contexte d'une politique économique contraignante, marqué par cette invisibilisation du genre. Ensuite, parce que leurs choix politiques propres conduisent à la reproduction des inégalités de genre.

En effet, d'une part même s'ils ne définissent pas de politiques économiques en tant que telles, « *les collectivités territoriales concourent au développement de leur territoire en menant des politiques dans des domaines divers comme la formation, l'innovation, l'accès au numérique, les transports, le maintien de services en milieu rural, l'amélioration des infrastructures* »¹⁴. Ensuite, de nombreux travaux, tels que ceux de Yves Raibaud, ont démontré la place du genre en ville. Il démontre que « *différenciation sexuée et discriminations genrées forment encore un modèle valide d'aménagement et de fonctionnement de l'espace public. Une subtile inégalité préside à la conception de nos villes, laquelle a été tellement intériorisée au cours des siècles qu'elle en est*

¹⁴ COUR DES COMPTES, Rapport public annuel 2023, «Les compétences de développement économiques des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer», mars 2023, p.213, URL : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2023>

devenue invisible »¹⁵. Ainsi, les usages différenciés de la ville appellent à une prise en compte des différences de la ville. Plus largement encore, le budget même contraint par l'exercice de compétence comporte des choix politiques qui ont un impact sur le genre. Le pouvoir du concept est alors à la source du développement de la budgétisation sensible au genre, il est sa raison d'être. Il faut désormais définir la budgétisation sensible au genre pour comprendre comment cette visibilisation du genre se met en œuvre.

Section 2. L'entreprise délicate de la définition de la budgétisation sensible au genre

Définir la budgétisation sensible au genre n'est pas une opération aisée, il s'agit d'un moyen d'action budgétaire vers l'égalité de genre (1.) dont la terminologie représente un réel enjeu (2.)

1. Un moyen d'action budgétaire vers l'égalité de genre

La budgétisation sensible au genre ne connaît pas une définition consensuelle et unique¹⁶. Le danger définitionnel est de définir la budgétisation sensible au genre de manière trop restreinte sans appréhender une remise en perspective élargie et globale du genre. En effet, une acception restreinte de la budgétisation sensible au genre oublierait d'abord la question de l'analyse par le genre de l'institution chargée de concevoir le budget qui permet d'identifier les biais du concepteur. Elle éluderait ensuite, la remise en cause des choix de politiques publiques¹⁷ qui ne font pas tous l'objet d'une traduction dans le budget. Ainsi que la remédiation aux inégalités de genre constatées. Ainsi ce sont tous les choix qui doivent être interrogés par le genre.

¹⁵ A-urba, ADES-CNRS, *L'usage de la ville par le genre*, Rapport d'étude à la Communauté urbaine de Bordeaux, 2011, URL : <https://www.aurba.org/wp-content/uploads/2017/02/usagedelavilleparlegenre.pdf>

¹⁶ POLZER Tobias, M NOLTE Isabella, SEIWALD Johann, "*Gender budgeting in public financial management: a literature review and research agenda*", *International Review of Administrative Sciences*, 2021, p.8, DOI: 10.1177/00208523211031796

¹⁷ « *Les politiques publiques sont des actions engagées par les pouvoirs publics dans le cadre d'objectifs que ces derniers se sont donnés, qui appellent l'intervention coordonnée de nombreux services ou administrations, avec l'édition de normes, tantôt prescriptives, tantôt indicatives, visant à modifier l'état de choses existant en vue d'une amélioration de ce dernier. La notion de politiques publiques est une notion « moderne » et relativement récente : on a seulement parlé, pendant longtemps, des fonctions de l'État, ces fonctions se réduisant d'ailleurs, jusqu'au XXe siècle, à ces fonctions que l'on a qualifiées de « régaliennes », même si ce dernier terme est beaucoup moins évident qu'il ne paraît* » d'après PONTIER Jean-Marie, « *Compétences locales et politiques publiques* », *Revue française d'administration publique*, 2012/1 (n° 141), p. 139-156. DOI : 10.3917/rfap.141.0139. URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2012-1-page-139.htm> :

Parmi les définitions les plus utilisées, on retrouve celle de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ainsi que celle de Conseil de l'Europe. N'apparaissant pas des plus satisfaisantes, une autre définition de la budgétisation sensible au genre peut être proposée.

L'OCDE définissait sous la plume de Downes, en 2016, le *gender budgeting* de la manière suivante: « *integrating a clear gender perspective within the overall context of the budgetary process, through the use of special processes and analytical tools, with a view to promoting gender-responsive policies. (Downes et al. 2016, 7)* ». Cette définition volontairement restreinte pourrait approximativement se traduire de la manière suivante : « intégrer une perspective de genre dans tout le processus budgétaire, à travers l'usage de méthodes spécifiques et d'outils analytiques, dans l'objectif de promouvoir des politiques publiques intégrant le genre »¹⁸. Cette dernière donne à la budgétisation sensible au genre un aspect plus mécanique, cantonné à l'application de certains outils et méthodes sans interroger les utilisateurs de ces outils ni les choix qui sont faits par ces derniers. De plus, elle ne fait pas mention de l'objectif à long terme de la budgétisation sensible au genre : l'égalité de genre. Cette définition n'est pas la seule définition que l'on retrouve dans les productions de l'OCDE. En effet, dans son dernier numéro sur les « *Bonnes pratiques de l'OCDE en matière de budgétisation sensible au genre* »¹⁹, est procédé à la description complète du sens de la démarche laissant ainsi entrevoir une définition : « *la budgétisation sensible au genre est fondée sur la démarche d'intégration de la dimension de genre, démarche suivant laquelle on tient compte notamment de la nécessité d'éradiquer les préjugés sexistes inhérents aux processus et outils publics de premier plan, et l'on vise justement à tirer parti de ces processus et outils dans la réalisation des objectifs d'égalité des genres* ». Cette définition est donc désormais plus en adéquation avec l'esprit général de la budgétisation sensible au genre pour laquelle Angela O'Hagan²⁰, indique que l'objectif du *gender budgeting* est de rendre visible les réalités différenciées de la vie des femmes et des hommes, d'intégrer l'analyse différentielle dans le processus de définition et de mise en œuvre des politiques publiques, ainsi que d'introduire des mesures destinées à éradiquer les inégalités de genre et avancer vers l'égalité.

Plus utilisée, la définition du Conseil de l'Europe qualifie le budget sensible au genre comme « *une application de l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le processus budgétaire. Cela implique une évaluation des budgets existants en incluant une perspective de genre à tous les niveaux du processus budgétaire, ainsi qu'une restructuration des*

¹⁸ Traduction de l'auteure

¹⁹ OCDE (2023), « Bonnes pratiques de l'OCDE en matière de budgétisation sensible au genre », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 23/1, <https://doi.org/10.1787/78a7e5f7-fr>.

²⁰ Angeka O'Hagan, "Conceptual and institutional Origins of Gender budgeting" in O'Hagan, A., & Klatzer, E., *Gender Budgeting in Europe : Developments and Challenges*. Palgrave Macmillan. 2018, p..20

revenus et des dépenses dans le but de promouvoir l'égalité de genre. En bref, la budgétisation sensible au genre est une stratégie et un processus dont l'objectif à long terme est de parvenir à l'égalité de genre. »²¹. Bien que plus large que la définition de l'OCDE de 2016, celle-ci demeure perfectible. Elle apparaît réductrice, car elle se concentre sur la seule évaluation des budgets « existants », sans préciser par ailleurs de quels budgets il s'agit, ne laissant, également, pas la place à une mise en perspective du genre dans l'institution chargée d'établir ces budgets existants. Enfin, elle ne définit pas l'égalité de genre.²²

Par conséquent, une alternative définitionnelle peut être proposée : la budgétisation sensible au genre est un moyen d'action politique, budgétaire, et comptable qui implique pour l'autorité responsable du budget, d'adopter une perspective de genre à l'aide d'une méthodologie adaptée accompagnée d'outils analytiques du genre, dans l'élaboration, l'exécution et le suivi du budget afin de visibiliser les inégalités de genre favorisées ou provoquées par les choix budgétaires, expression des politiques publiques, puis, d'y remédier par une prise de décision budgétaire, une exécution et un suivi comptable dirigés vers la promotion d'une égalité de genre, entendue comme une égale valorisation des différences entre les genres qui ne conduisent pas à établir un rapport asymétrique de pouvoir entre les femmes et les hommes.

Avec cette définition, la budgétisation sensible au genre apparaît comme n'étant pas une fin en soi, mais bien un moyen d'action par le budget. Ce moyen d'action est également politique, en ce qu'il est une « stratégie » d'action politique. On comprend également que c'est l'institution à la fois budgétaire et comptable, aspect souvent oublié dans la description de la budgétisation sensible au genre, qui est impliquée dans le processus.

Il s'agit alors d'une définition étendue de la budgétisation sensible au genre. À l'image des modèles de budgétisation par la performance (*budgétisation axée sur la performance de type formelle, budgétisation éclairée par la performance, budgétisation par la performance à des fins de gestion et budgétisation directement axée sur la performance*) il y aurait une graduation dans l'intégration du genre dans le processus budgétaire. Ainsi, à *minima*, il est possible de considérer que l'inclusion d'une perspective de genre au moyen d'outils et de méthodes spécialisées dans l'élaboration du budget constitue déjà une forme de budgétisation sensible au genre. Cependant, la

²¹ Conseil de l'Europe, Rapport final du Groupe de spécialistes sur l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire (EG-S-GB), « *l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire* », 2005, p.11

²² Il faut se rendre dans un rapport de 1998 du Conseil de l'Europe pour voir définir le principe : « *Le principe d'égalité des sexes commande d'accepter et de valoriser également les différences inhérentes aux femmes et aux hommes, avec les divers rôles qu'ils/elles jouent en société. Le principe d'égalité intègre le droit à la différence.* ». Citée par Magda Michielsens., Actes du cycle de séminaires : le gendermainstreaming, un nouveau défi pour le gouvernement fédéral et ses administrations, « *Genre et gender mainstreaming* », l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, 2008, p.27, URL : <https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/actesGENDER-F.pdf>

vie du budget ne s'arrêtant pas à son élaboration et son vote, la démarche de budgétisation sensible au genre apparaît plus cohérente lorsqu'on s'intéresse également à l'exécution et au suivi du budget. L'élaboration fait référence à toutes les étapes qui précèdent l'adoption du budget. Ces étapes sont encadrées juridiquement et sont le siège de choix politiques. L'exécution est l'étape où sont ordonnées les dépenses et recouvrées les recettes prévues par le budget voté. Au cours de cette exécution, des rectifications budgétaires peuvent avoir lieu. Le suivi fait référence au contrôle de la bonne exécution des budgets publics. Ainsi, il peut être implémenté une perspective de genre à toutes les étapes de la vie du budget.

Pleinement déployée, la budgétisation sensible au genre peut s'apparenter à une démarche de budgétisation axée sur la performance appliquée au genre²³. En effet à l'image de la performance, le genre et ses données sont présents à toutes les étapes du cycle budgétaire à travers une information de contexte qui éclaire la programmation budgétaire, mais aussi une information qui entraîne une conséquence plus ou moins directe sur les allocations budgétaires.

Ensuite, l'emploi du terme « favorisée » s'explique par le fait que tous les choix budgétaires ne vont pas tous directement provoquer une inégalité, mais peuvent laisser un terrain favorable à leur développement, lorsque celles-ci ne sont pas adressées par les pouvoirs publics. Or il existe un engagement à la fois constitutionnel et conventionnel d'égalité entre les femmes et les hommes²⁴. Il est donc admis que repose sur les pouvoirs publics la charge de mettre en œuvre l'égalité.

En outre, cette définition inclut également le rôle actif de la réponse apportée par la budgétisation sensible au genre pour l'égalité hommes-femmes, sans pour autant prétendre que l'égalité de genre ne se réalisera qu'au moyen de cette démarche.

Enfin, le choix de définir l'égalité de genre au sein même de la définition de la budgétisation sensible au genre s'explique par le rôle qu'ont à jouer les pouvoirs publics dans la définition de cette égalité, dans l'entreprise de BSG et plus largement de *gendermainstreaming*. En effet, tel que l'énonce Michielsens, « *chaque autorité publique impliquée dans un processus de mainstreaming a besoin de disposer de sa propre définition de l'égalité de genre : s'ils veulent mener à bien ce processus, il leur faut, entre autres, se pencher sur la question suivante : quelles sont les différences*

²³ La budgétisation axée sur la performance est définie par A. Schick comme « *l'utilisation systématique de donnée sur la performance pour documenter la décision budgétaire, soit comme un intrant direct dans les décisions d'allocations budgétaires, soit comme une information de contexte pour éclairer la programmation budgétaire et instiller une plus grande transparence et une responsabilité accrue tout au long du processus budgétaire, en fournissant des informations aux parlementaires et au public sur les finalités des dépenses et les résultats atteints. Il s'agit de tout budget qui présente de l'information sur ce que les agences ont fait ou prévoient de faire avec l'argent qui leur ait alloué.* » OECD (2019), *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>. (Traduction de Catteau Damien)

²⁴ Voir *Introduction générale, Section 3, 2. Une pratique émergente en France*

dont le soutien améliorerait la situation dans notre situation sociétale ? »²⁵. Il existerait d'une part, des différences entre les femmes et les hommes, socialement construites, qui soutiendrait un rapport de pouvoir déséquilibré. D'autre part, il demeurerait d'autres différences pour lesquelles peut être fait le choix de ne pas y mettre fin, car une fois valorisée de manière égale ne provoque pas une hiérarchisation femmes-hommes. Dans cette perspective, les pouvoirs publics ont alors la charge de choisir ces différences. Ainsi, l'égalité de genre n'est pas réalisée et définie par la combinaison d'une égalité des chances, d'une égalité matérielle et d'une égalité en droit, mais est réalisée lorsque le rapport de pouvoir hiérarchisé, déséquilibré au profit de l'homme n'existe plus, ce qui a pour effet de contribuer à l'égalité de situation ou l'égalité des chances. Ainsi, paradoxalement, l'égalité entre les genres est réalisée lorsque le terme de genre perd de son utilité voire de son sens.

La budgétisation sensible au genre s'inscrit dans une démarche plus large dite du *gendermainstreaming*, concept traduit par *l'approche intégrée du genre*. Elle est communément définie par « *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.* »²⁶. La budgétisation sensible au genre peut donc être définie de la manière la plus concise comme l'application au budget de l'approche intégrée du genre.

La démarche apparaît également complémentaire de *l'égaconditionnalité*, qu'il faut pourtant distinguer. Ce concept est défini par le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE) de la manière suivante : « *L'égaconditionnalité (...) consiste à conditionner l'attribution de financements publics ou des autorisations administratives au respect de principes et de pratiques égalitaires entre les femmes et les hommes* »²⁷. Les deux démarches ont une intention commune de correction en amont des inégalités, cependant, l'égaconditionnalité ne trouve pas à s'appliquer dans le budget, mais dans les « *clauses en faveur de l'égalité pour la délivrance des marchés publics, partenariats public-privé, subventions et prêts garantis par l'État ainsi que des points sur l'égalité*

²⁵ MICHIELENS Magda., Actes du cycle de séminaires : le *gendermainstreaming*, un nouveau défi pour le gouvernement fédéral et ses administrations, « Genre et gender mainstreaming », l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, 2008, p.28, URL : <https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/actesGENDER-F.pdf>

²⁶ Conseil de l'Europe (1998a), Rapport final d'activités du Groupe de spécialistes pour une approche intégrée de l'égalité, L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes. Cadre conceptuel, méthodologie et présentation des « bonnes pratiques », Guide pour l'évaluation de l'impact du genre, EG-S-MS (98) 2.

²⁷ Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, « Pas d'argent public sans égalité ! Plaidoyer pour un financement public au service de l'égalité », juin 2022, p.2, URL : https://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hce_pas_d_argent_sans_egalite_plaidoyer_pour_un_financement_public_au_service_de_l_e_galite-2.pdf

entre les femmes et les hommes dans les contrats d'objectifs que l'État signe avec différents partenaires. »²⁸

Finalement, les États et collectivités territoriales sont libres de façonner leur approche de la budgétisation sensible, ils adoptent leur définition de la pratique. Celle-ci peut devenir de plus en plus intégratrice au fil du temps jusqu'à se confondre au développement d'une budgétisation axée sur la performance. Il faudra alors revenir sur la définition lyonnaise de budgétisation sensible au genre pour étudier l'expérimentation lyonnaise à la lumière de la définition que s'est donnée la Ville de Lyon. Outre la définition, la terminologique même de la budgétisation sensible au genre pose également difficulté.

2. L'enjeu terminologique de la budgétisation sensible au genre

La dénomination de la « budgétisation sensible au genre » pose une première difficulté aux institutions. Cette difficulté se pose moins en anglais même s'il existe une terminologie différenciée (*genre budgeting*; *gender responsive budgeting* et *gender sensitive budgeting*), qu'en français où l'on identifie des difficultés de traduction et des enjeux communicationnels.

S'agissant de l'anglais, langue incontournable dans l'entreprise de recherche sur la budgétisation sensible au genre, il est opportun de s'intéresser quelques instants à la terminologie utilisée par les chercheurs et les institutions qui promeuvent la démarche. Le terme de « *budgeting* » peut se traduire par celui de budgétisation, il est celui utilisé par tous les acteurs de la pratique. Le terme de *gender* ne pose à son tour aucune difficulté pour les anglophones qui utilisent librement le terme. Si l'expression de « *gender-sensitive budgeting* » a pu être utilisée, il lui est préféré le terme de « *gender-responsive budgeting* » parfois confondu avec l'expression de « *gender budgeting* ». « *Gender-sensitive budgeting* » renvoie au concept de « *gender-sensitive* » qui implique la prise en considération du genre et des inégalités de genre lors de la mise en œuvre d'une politique publique, de la conception de normes, l'allocation de ressource ou lors de l'évaluation ex post de décision²⁹. « *Gender-responsive* » inclut le concept de « *gender-sensitive* » tout en dépassant la simple prise en considération, en proposant une réponse directe et concrète aux inégalités de genre identifiées. Cette réponse peut être suivie, évaluée et adaptée au cours du temps³⁰. « *Gender-responsive budgeting* » est parfois utilisée avec l'expression de « *gender budgeting* ». Cependant, on peut noter l'utilisation

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Cate Buchanan, « *Gender-inclusive peacemaking, strategies for mediation practitioners* », Centre for humanitarian dialogue, octobre 2021, p.14 URL: https://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2021/11/MPS9_Gender-inclusive-peacemaking.pdf

³⁰ *Ibid.*

différenciée des organisations internationales dans leurs communications officielles. L'OCDE, l'Union européenne (UE), le Fonds Monétaire international (FMI) ou la Banque Mondiale utilisent le terme de « *Gender budgeting* », quand l'Organisation des Nations Unies (ONU) préfère le terme de « *Gender-responsive budgeting* ». ³¹ Cette différence terminologique laisse à penser que l'outil est davantage vu, par les premiers, pour le moyen de bonne gouvernance qu'il représenterait, tandis qu'il est davantage envisagé pour sa finalité, celui de « développement humain » par l'ONU et ses entités.

En français, les choix terminologiques se posent avec d'autant plus de force qu'il s'agit de reprendre une démarche d'abord définie en anglais. Ainsi, entre les appellations existantes - budgétisation ou budget genré ; budgétisation ou budget sensible au genre; budgétisation ou budget intégrant l'égalité; budgétisation au service de l'égalité et budgétisation féministe - se trouvent deux enjeux communicationnels. L'un relatif à la bonne réception et compréhension de la pratique par le public à partir de l'expression utilisée pour la dénommer. L'autre relatif à la communication de l'idéologie derrière la poursuite de la pratique : plus ou moins technocratique, plus ou moins engagée.

Le terme de « budgétisation », parce qu'il renvoie davantage à l'idée de processus, un processus de construction du budget et donc parce qu'il intègre l'idée d'une démarche entière tournée vers la question du genre, apparaît plus adapté que le terme de « budget ». Ce dernier, laisse à penser, qu'il s'agit d'un document séparé du budget, un budget en quelque sorte additionnel ou en tout cas que la démarche est cantonnée à l'analyse d'un seul document, le budget. Ainsi, le terme de budgétisation est à préférer, même si par un abus de langage averti, il est possible d'utiliser le terme de « budget ».

L'expression de budget ou de budgétisation genrée est parfois jugée comme laissant entendre qu'il s'agit d'un budget qui sépare les hommes et les femmes, en prenant aux uns pour donner aux autres. Le budget ou la budgétisation genrée apparaît comme le processus par lequel on a appliqué l'analyse de genre. Cependant, en raison de la mauvaise compréhension de la démarche qui peut résulter de cette expression, cette dernière n'est pas employée en France.

La budgétisation féministe est une expression utilisée notamment par l'association OXFAM France, qui par-là expose explicitement ses intentions militantes qui ont motivé les premières

³¹ UN Women, Gender-responsive planning and budgeting, URL : [https://eca.unwomen.org/en/where-we-are/turkey/national-planning-and-budgeting#:~:text=Gender%2Dresponsive%20budgeting%20\(GRB\),women's%20empowerment%20are%20adequately%20funded.](https://eca.unwomen.org/en/where-we-are/turkey/national-planning-and-budgeting#:~:text=Gender%2Dresponsive%20budgeting%20(GRB),women's%20empowerment%20are%20adequately%20funded.)

conceptrices et penseuses de la démarche. Par une telle terminologie, l'enjeu féministe de la démarche est clairement établi³².

La budgétisation sensible au genre, expression la plus souvent retenue par les collectivités françaises, n'est pas celle qui apparaît la plus adaptée. Elle est une traduction du terme de « *sensitive* » qui est, en anglais, délaissé pour celui de « *responsive* ». Le terme de « sensible » induit comme en anglais, une plus grande timidité dans la démarche de l'égalité de genre. Cependant, la plus grande rigidité du français ne permet pas de reprendre de façon aussi directe, le terme de « responsive ». L'expression de « budgétisation sensible au genre » ne communique alors pas un niveau d'ambition aussi fort que pourrait communiquer une autre terminologie plus proche du concept de « *gender responsive* ». Ainsi se pose la question d'une terminologie plus adaptée.

À cette expression de « budgétisation sensible au genre », la délégation aux droits de femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans son rapport d'information enregistré le 16 mai 2023, explique préférer l'expression de « *budgetisation intégrant l'égalité* » au motif que celle-ci « *leur paraît être la plus représentative des objectifs de cette démarche* »³³ et que la politisation du terme de genre et la cristallisation qui en résulte, la conduit à choisir le terme d' « égalité » à celui de « genre ». Il faut alors interroger l'expression.

Avec la formulation de « budgétisation intégrante » est renvoyée l'idée d'une prise en compte plus active du genre, une idée qui s'apparente au concept de *gender-responsive*. Elle est alors préférable à l'expression de « budgétisation sensible ».

Ensuite, concernant le duel de l'utilisation du terme de « genre » face à celui d'« égalité », il ne pourra être définitivement remporté par l'un ou l'autre ici. « *La budgétisation intégrant l'égalité* » n'apparaît pas réellement claire sur ses objectifs en ce que le champ de l'égalité dont il est question n'est pas explicitement précisé, à moins qu'il soit question d'étendre le champ de

³² OXFAM FRANCE, « Territoires féministes. L'action locale comme levier essentiel de la réduction des inégalités femmes-hommes », mars 2023, p. 1, URL : https://www.oxfamfrance.org/wp-content/uploads/2023/03/Rapport-Oxfam_-Territoires-Feministes_-MARS-2023-sous-embargo-6mars-00h01-2.pdf : « *Oxfam France fait le choix de parler de budgétisation féministe, car en permettant d'analyser les politiques publiques et le cas échéant les corriger pour accélérer la réduction des inégalités, il est au cœur d'une approche féministe.* »

³³ « *À l'international, l'utilisation du terme « gender » prévaut. Vos rapporteuses ont donc tenu à interroger les personnes auditionnées sur les éventuelles conséquences qu'emporterait l'usage de sa traduction, « genre », eu égard à la cristallisation de nombreuses polémiques autour de ce terme dans le paysage politique français. Pour les experts et chercheurs qui encouragent la mise en œuvre de cette démarche, le choix du terme revêt peu d'importance, le terme « genre » étant parfaitement banalisé dans la sphère académique. Ces mêmes auditionnés ont pourtant été une majorité à considérer qu'au regard de la réalité politique du pays, l'utilisation du terme « genre » risquait de faire apparaître la démarche comme un marqueur idéologique plutôt que comme une démarche à vocation transpartisane, au service de l'intérêt général et de l'égalité. Mme Marie-Pierre Badré, présidente du centre Hubertine Auclert, a ainsi suggéré que le retard français sur la scène internationale en la matière résultait en partie de l'utilisation de ce terme, trouvant peu d'écho, voire un écho négatif, chez nombre d'élus et dans l'opinion publique en général.* » Céline CALVEZ et Sandrine JOSSO, 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 sur la « budgétisation intégrant l'égalité », rapport n°1240, 16 mai 2023, URL : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/ega/116b1240_rapport-information#_Toc256000007 :

l'égalité visée. De surcroît, cette expression revêt une forme d'hypocrisie sur ce qu'est réellement la démarche. En effet, si la finalité de celle-ci est d'accéder à davantage d'égalité entre les genres, la méthode employée est bien celle de l'intégration du genre en tant que « catégorie d'analyse »³⁴ dans le processus budgétaire et non pas de « l'intégration de l'égalité ». C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, « *la budgétisation intégrant l'égalité* » utilisera dans son déploiement le concept de genre et la déclinaison de ses outils. La formulation apparaît alors déconnectée de la réalité de la démarche bien qu'elle essaie d'en faire comprendre l'objectif, aussi imprécis soit-il. Par conséquent, l'expression de « budgétisation intégrant le genre » apparaît être la plus adaptée en ce qu'elle pallie aux défauts de l'expression de « budgétisation sensible au genre » et de « budgétisation intégrant le genre ».

Cependant, il reste deux considérations qui peuvent conduire à la préférence de l'utilisation de l'expression « *budgétisation intégrant l'égalité* » : éviter une polémique au lancement de la démarche perturbant la compréhension de celle-ci par le public et permettre un détachement partisan de la démarche et donc faciliter la pérennisation en cas d'alternance politique³⁵.

Nonobstant, la Ville de Lyon ayant choisi d'utiliser l'expression de « budgétisation sensible au genre », cette dernière demeurera l'expression utilisée le long de cette étude.

Section 3. La budgétisation sensible au genre, objet d'un intérêt grandissant

La budgétisation sensible au genre est à l'origine une pratique australienne qui s'est mondialisée au fil de temps (1.). Elle n'est encore qu'émergente en France (2.)

1. Une pratique à l'origine australienne désormais mondialisée

La budgétisation sensible au genre a d'abord été initiée par l'Australie sous le nom de « Women's Budget program » puis sous celui de « Women's Budget Statement » au niveau fédéral et des États fédérés à partir de 1983. L'acclamation internationale reçue au cours de différentes présentations, dans les réunions organisées par les organisations internationales, tant du *Women's budget statement*, que de la *National women's machineries*³⁶ a eu pour effet, d'une part d'assurer

³⁴ Expression de SCOTT Joan et VARIKAS Éléni dans *Genre : Une catégorie utile d'analyse historique*. In: Les Cahiers du GRIF, n°37-38, 1988. Le genre de l'histoire. pp. 125-153. DOI : <https://doi.org/10.3406/grif.1988.1759>

³⁵ Céline CALVEZ et Sandrine JOSSO, 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 sur la « budgétisation intégrant l'égalité », rapport n°1240, 16 mai 2023, URL : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/ega/116b1240_rapport-information#_Toc256000007

³⁶ National Women's machineries se définit par la collaboration et le soutien de l'administration au gouvernement dans ses efforts pour l'égalité entre les femmes et les hommes. D'après, OECD, *Asia Branch, CIDA*, « *Gender Equality &*

un soutien durable à la pratique par les différents gouvernements australiens qui se sont succédé³⁷, et d'autre part d'offrir un modèle aux États qui voulaient développer à leur tour la démarche. Le Secrétariat du Commonwealth, organisation à laquelle appartient l'Australie, a pu alors se fonder sur l'expérience australienne pour promouvoir la pratique auprès de ses membres. C'est ainsi que le projet a pu être repris au Canada et en Afrique du Sud.

En ce qui concerne l'Europe, 4 phases sont identifiables dans le développement de la BSG³⁸. La première phase est relative aux travaux qui se sont multipliés dans la préparation et à la suite de la 4^{ème} Conférence mondiale sur les femmes à Beijing en 1995. Ce sont d'un côté, les travaux du UK Women's Budget Group (WBG)³⁹ qui ont été précurseurs en la matière en Europe. De l'autre côté, ce sont les travaux commandés par le Syndicat des services publics en suisse qui ont attiré l'attention de différentes assemblées de représentants⁴⁰. Le document « Platform for Action » issu de la conférence de 1995 marque enfin, le point de départ d'un véritable intérêt mondialisé à partir duquel les initiatives vont se multiplier.

Cette dynamique s'est accélérée à partir de 2001, à la suite de la conférence à Bruxelles intitulée "*Strengthening economic and financial governance through gender responsive budgeting*", organisée par le gouvernement belge, présidée par l'Union européenne, l'UNIFEM, l'OCDE et le Nordic Council of ministers. Cette implication institutionnelle a permis d'élargir le soutien à la démarche. Dans ce sillage, le Conseil de l'Europe a publié, en 2005, un rapport qui sert encore de référence dans la mise en place de la budgétisation sensible au genre. La définition, déjà commentée, proposée dans ce rapport, est celle utilisée par les pouvoirs publics ainsi que l'Union

Public Sector Capacity Development: Tipsheet #6: What are "national women's machineries"?, URL : <https://www.oecd.org/dac/gender-development/44896421.pdf>

³⁷ Distingue trois phases qui informent de place du politique et de l'enjeu de continuation au-delà des cycles politique : « *It is widely understood that GRB initiatives differ from country to country. Their scope, their institutional settings, the format of their engagement with the budget, the actors involved and their capacities, and the politics of the budgetary decision-making process can distinguish them. In Australia these factors have produced three broad phases of the Women's Budget Statement over the past 30 years, each roughly associated with a different political party in government – the Hawke-Keating Labor government (1983–1996), Howard Liberal/ National government (1996–2007) and Rudd- Gillard Labor government (2007–2013)* » dans SHARP Rhonda, BROOMHILL Ray, *A case study of gender responsive budgeting in Australia, Commonwealth Secretariat*, 2013, p. 2

³⁸ KLATZER Elisabeth, O'HAGAN Angela, MADER Katharina, *A brief overview of Gender budgeting in Europe*, in O'Hagan, A., & Klatzer, E., *Gender Budgeting in Europe: Developments and Challenges*, 2018, Palgrave Macmillan, p44.

³⁹ Organisation indépendante, composée d'économistes, d'experts en politiques publiques, d'activistes de la société civile et de représentants syndicaux.

⁴⁰ Ces travaux ont développé une méthode innovante pour évaluer les effets macroéconomiques du budget sur les femmes et les hommes. Cf. Bauer, T., & Baumann, B. (1996). *An den Frauen sparen? Eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen* ("Economiser sur les femmes? Une étude sur les effets des politiques d'austérité fédérales, cantonales et communales sur les femmes") Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-377975>

européenne⁴¹. C'est notamment sur cette base que la Charte européenne pour l'égalité des femmes ou des hommes dans la vie locale portée par le Conseil des Communes et Régions d'Europe, signée par 1 378 municipalités et régions de 29 pays européens, invite les signataires à mettre en œuvre la budgétisation sensible au genre.

Cette deuxième phase de développement a néanmoins connu un coup d'arrêt avec la crise économique et les politiques d'austérité qui eurent, par ailleurs, un impact plus négatif sur les femmes que les hommes⁴².

Cette troisième phase laisse désormais place à la dernière. Depuis 2015, l'intérêt des organisations internationales telles que l'IMF ou l'OCDE connaît un regain. Ces derniers promeuvent désormais la démarche dans un contexte plus global d'incitation à la budgétisation par la performance. Ils produisent une littérature importante, notamment via l'exposé des « bonnes pratiques » ou encore des guides méthodologiques. Dans une étude de 2016 intitulée « *gender budgeting in OECD countries* »⁴³, l'OCDE explique que la moitié des pays de l'OCDE ont introduit le budget sensible au genre (Autriche, Belgique, Finlande, Islande, Israël, Japon, Corée, Mexique, Pays-Bas, Norvège, Espagne, Suède), pensent l'introduire (Italie) ou préparent activement son introduction (Turquie, République tchèque). Concernant l'autre moitié, l'étude avance que les autres États, bien que n'ayant pas formellement introduit la budgétisation sensible au genre, ont introduit une politique d'intégration du genre (« gender-responsive ») dans la conception de leurs politiques publiques qui peut avoir un impact en matière de dépenses. L'étude fait également état de la mise en œuvre des pratiques de budgétisation sensible au genre par les États de l'OCDE qui confirme la disparité de développement de la démarche⁴⁴.

Plus récemment, un *working papers*⁴⁵ diffusé par l'IMF présente notamment les résultats des questionnaires adressés par l'IMF, aux États du G20 en 2019 pour évaluer les pratiques de budgétisation sensible au genre. Il en ressort étonnamment que la France dispose de l'un des meilleurs indices d'implémentation parmi les États du G20⁴⁶. Ici résident alors les limites de tels questionnaires d'auto-évaluation. La France fait état d'une budgétisation sensible au genre avancée

⁴¹ EIGE, *What is gender budgeting ?*, 2023, URL : https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-budgeting/what-is-gender-budgeting?language_content_entity=en

⁴² PÉRIVIER Hélène, « Chapitre 3 - Les critiques féministes de l'économie », dans : *L'économie féministe*. sous la direction de PÉRIVIER Hélène. Paris, Presses de Sciences Po, « Essai », 2020, p. 91-124. URL : <https://www.cairn.info/l-economie-feministe--9782724626759-page-91.htm>

⁴³ DOWNES, R., L. VON TRAPP et S. NICOL (2017), « Gender budgeting in OECD countries », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 16/3, p.8 <https://doi.org/10.1787/budget-16-5jfq80dq1zbn>.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Virginia Alonso-Albarran *et autres*, *Gender budgeting in G20 Countries*, IMF Working paper, nov 2021, URL : <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/11/12/Gender-Budgeting-in-G20-Countries-506816>

⁴⁶ *Ibid.*, p.17

qui ne se confirme pas dans le rapport d'information de l'Assemblée nationale de mai 2023⁴⁷. Il est donc difficile de tirer une analyse fiable des résultats présentés dans ces études.

L'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes ou en anglais *The European Institute for Gender Equality* est une agence de l'Union européenne créée par le règlement n°1922/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 qui bénéficie d'une « indépendance maximale dans l'accomplissement de sa mission ». Cette agence a pour mission de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. S'agissant de la budgétisation sensible au genre, l'institut développe des études en la matière visant à inciter et aider, à la fois les États membres et l'Union européenne à mettre en place la démarche. L'Union européenne en effet n'applique pas la démarche en tant que telle à son budget ainsi qu'aux Fonds européens. L'approche de l'Union européenne s'arrête au *gendermainstreaming* soit à l'intégration du genre dans les politiques de l'union⁴⁸ sans cet outil de concrétisation de l'intégration du genre que peut être la budgétisation sensible au genre. Ainsi, elle apparaît en retrait dans la promotion de la démarche⁴⁹. Cependant, récemment, la contribution en moyens humains et financiers de la Commission européenne au « programme européen de budgétisation sensible au genre » mis en œuvre par l'agence publique Expertise France nuance - très légèrement certes - ce constat.

En Europe, l'expérience démontre que la budgétisation sensible au genre a été développée à tous les niveaux : central, régional et local⁵⁰. Finalement, depuis son introduction en Australie, le concept de budgétisation sensible s'est mondialisé. Si au départ, il se concentrait sur les difficultés qui pouvaient être directement prises en charge par le budget, il a désormais une acception plus large liée à la visibilité du genre dans tout le processus budgétaire. Il n'existe pas un modèle uniformisé de budgétisation sensible au genre, il est ainsi un outil qui peut être façonné et adapté par les États et les collectivités. Dans ce contexte, contrairement à ce qu'il ressort de son auto-

⁴⁷ Céline CALVEZ et Sandrine JOSSO, 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 sur la « budgétisation intégrant l'égalité », rapport n°1240, 16 mai 2023, URL : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/ega/116b1240_rapport-information#_Toc256000007

⁴⁸ « La proposition de règlement pour 2021-2027 de la Commission européenne définit un certain nombre d'exigences et de devoirs concrets que les États membres et les autorités de gestion doivent appliquer lors de la programmation et de la mise en œuvre des programmes des Fonds de l'UE. Il s'agit là d'exigences minimales pour la prise en considération de l'égalité de genre dans les Fonds de l'UE. Toutefois, elles peuvent également servir de points d'ancrage pour aller au-delà des exigences de base afin de mettre pleinement en œuvre la double approche de l'égalité de genre au sein des Fonds de l'UE, conformément aux obligations découlant des traités. » dans EIGE, Exigences concrètes pour la prise en considération de l'égalité de genre dans les Fonds de l'UE, 2023, URL : https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-budgeting/concrete-requirements-considering-gender-equality-within-eu-funds?language_content_entity=fr

⁴⁹ KLATZER Elisabeth, O'HAGAN Angela, MADER Katharina, *A brief overview of Gender budgeting in Europe*, in O'Hagan, A., & Klatzer, E., *Gender Budgeting in Europe: Developments and Challenges*, 2018, Palgrave Macmillan, p44, confirmé par le Parlement européen dans le Département thématique des Affaires budgétaires, « Eu Gender budgeting : where do we stand ? », Briefing for the BUDG and CONT committees, Janvier 2022, p.1

⁵⁰ KLATZER Elisabeth, O'HAGAN Angela, MADER Katharina, *A brief overview of Gender budgeting in Europe*, in O'Hagan, A., & Klatzer, E., *Gender Budgeting in Europe: Developments and Challenges*, 2018, Palgrave Macmillan, p52

évaluation, la France apparaît en retard dans le développement de la pratique. En effet, celle-ci n'est encore qu'émergente.

2. Une pratique émergente en France

L'émergence de la pratique de budgétisation sensible au genre en France s'inscrit dans un contexte global de développement du *gendermainstreaming* et plus particulièrement européen. L'article 2 et l'article 3 du Traité sur l'Union européenne qui comporte la synthèse des valeurs et objectifs de l'Union, inscrivent dans cette synthèse, « l'égalité entre les hommes et les femmes » et sa promotion. De plus, le principe de *gendermainstreaming* est consacré à l'article 8 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne : « Pour toutes ses actions, l'Union cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes ».

Une telle consécration n'a pas été reprise par la Constitution française, cependant, le Conseil constitutionnel a par sa jurisprudence, intégré la notion de différence, intrinsèque au concept de *gendermainstreaming* - et donc de budgétisation sensible au genre - dans son appréciation du principe d'égalité proclamé à l'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et du principe de l'égalité femmes-hommes garanti à l'alinéa 3 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui dispose que « *La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme* » et depuis le 23 juillet 2008, à l'article 1er de la Constitution de 1958 selon lequel : « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* ». En effet, il juge que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* ⁵¹ ». Ainsi, « *sur cette base, le législateur peut établir des différenciations qui, justifiées par des situations particulières ou la satisfaction de l'intérêt général, ne constitueront pas une mise en cause du principe d'égalité, mais, bien au contraire, assureront sa mise en œuvre conformément à la logique distributive voulue par les auteurs de la Déclaration de 1789. C'est donc « la vraie égalité » qui impose au législateur « de ne pas traiter différemment des citoyens se trouvant dans la même situation, mais non de traiter également ceux qui sont dans des situations différentes*

⁵¹ Conseil constit., 87-232 DC, 7-1-1988, Mutualisation de la CNCA qui affine le considérant de principe de la décision Conseil constit., 79-107 DC, 12-7-1979, Ponts à péage : « *si le principe d'égalité devant la loi implique qu'à situations semblables il soit fait application de solutions semblables, il n'en résulte pas que des situations différentes ne puissent faire l'objet de solutions différentes* »

(Georges Vedel). »⁵². Donc, le principe de *gendermainstreaming* et de budgétisation sensible au genre qui place les différences entre les femmes et les hommes au cœur du concept n'apparaît pas en théorie. Cependant, des mesures visant à l'égalité peuvent être censurées lorsque le Conseil constitutionnel, ou le Conseil d'État qui a développé une jurisprudence similaire estiment que la situation visée par la disposition litigieuse, qui conduit à un traitement différencié, n'est pas justifiée, car les femmes et les hommes ne sont pas placés dans une situation différente⁵³. Cette question est particulièrement importante relativement à la fiscalité, qui constitue l'un des pans de la budgétisation sensible au genre qui s'intéresse aux ressources fiscales qui peuvent pour certaines être considérées comme discriminatoires à l'égard des femmes. Donc dans l'absolu pas d'opposition du droit français à la logique de la budgétisation sensible au genre. Cependant, il faut être prudent lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une mesure qui viserait à répondre à une différence qui n'en serait pas une aux yeux du juge.

À l'appui de l'idée selon laquelle le droit français accepte l'idée de la différence entre les femmes et les hommes, on relève l'existence d'un cadre légal minimal à la mise en œuvre de la budgétisation sensible au genre à travers l'approche intégrée de la dimension de genre ou de l'égalité. En effet, récemment, la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes fait de l'approche intégrée la règle en matière de politique d'égalité femmes-hommes. Son article 1 dispose que « *l'État, 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* ». Son article 61 prévoit que les collectivités de plus de 20 000 habitants présentent, avant le débat d'orientation budgétaire, un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Ce rapport porte notamment sur la prise en compte de l'égalité dans les politiques publiques, sur les moyens déployés pour agir sur les inégalités constatées comme sur les perspectives d'amélioration attendues.

Du côté de l'État, loi organique relative aux lois de finances (LOLF) impose d'élaborer un document de politique transversale (DPT) ou « orange budgétaire » qui fait notamment état des crédits des différents ministères qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes et de l'égalité entre les sexes. Cependant, ce document présente de nombreuses limites retracées⁵⁴ dans

⁵² LEVADE Anne, « Discrimination positive et principe d'égalité en droit français », *Pouvoirs*, 2004/4 (n° 111), p. 55-71. DOI : 10.3917/pouv.111.0055. URL : <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2004-4-page-55.htm>

⁵³ Cf. BARROIS de SARIGNY Cécile, « Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État », Titre VII, Les Cahier du Conseil constitutionnel, n°4, avril 2020

⁵⁴ D'après Céline CALVEZ et Sandrine JOSSO, « *parmi les principales limites recensées (...) seulement dix-huit des cinquante programmes recensés dans le PLF pour 2023 soient rattachés à l'un des six axes. De même, de nombreux programmes sont rattachés à des objectifs alors que leur contribution ne présente qu'un lien très indirect avec ceux-ci. Plus préoccupant, l'intitulé de nombreux objectifs ne semble pas présenter de lien avec la politique d'égalité. Enfin, certains objectifs ne sont pas assortis d'indicateurs genrés, ceux-ci étant repris tels quels du projet annuel de*

le rapport d'information des députés Calvez et Jossso : « *la démarche du DPT est encore très éloignée d'une véritable démarche de BIE, intégrée au processus budgétaire* ». Or c'est ce document qui a pu permettre à la France de se voir considérer comme mettant en place une budgétisation sensible au genre, notamment par le FMI ou le Conseil de l'Europe (2005)⁵⁵

Par ailleurs, 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 impose la réalisation d'une étude d'impact des textes législatifs et réglementaires sur l'égalité femmes-hommes.

Ensuite, à été lancé le 25 mai 2018, l'expérimentation d'un « *budget intégrant l'égalité* » lors d'une réunion pilotée par le SDFE et la direction du budget. Participaient à cette expérimentation les ministères volontaires pour un programme choisi : le ministère de l'Agriculture et de l'alimentation pour le programme 143 « *Enseignement technique agricole* » ; le ministère des Solidarités et de la santé pour le programme 304 « *Inclusion sociale et protection des personnes* » ; le ministère de la Culture pour les programmes 224 « *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* » et 131 « *Création* » ; le ministère de la Cohésion des territoires pour le programme 147 « *Politique de la ville* » ; le secrétariat d'État chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes et la lutte contre les discriminations pour le programme 137 « *Égalité entre les femmes et les hommes* »⁵⁶. La démarche devait être celle d'une tricatégorisation⁵⁷ des dépenses. La circulaire de la direction du budget n° DF6-2PERF-19-3083 du 18 avril 2019 relative à la préparation des volets performance des projets annuels de performances demandait par ailleurs aux volontaires, d'ajouter, dans les projets annuels de performance, dans la définition des indicateurs de performance qui visent un public, un sous-indicateur sexué⁵⁸.

performances (PAP) associé, tandis que certains ne présentent pas d'indicateurs du tout. Ces différents éléments démontrent que la démarche du DPT est encore très éloignée d'une véritable démarche de BIE, intégrée au processus budgétaire. Par ailleurs, les méthodes de calcul du volume des crédits retracés dans le DPT manquent de clarté, les éléments apportés dépendant du niveau de formation et d'investissement des différents contributeurs. Les auditionnées du HCE ont ainsi regretté que cela conduise à de fortes variations du périmètre du DPT d'une année à l'autre, lesquelles ne sont pas toujours correctement justifiées. »

⁵⁵ Conseil de l'Europe, Rapport final du Groupe de spécialistes sur l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire (EG-S-GB), « *l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire* », 2005, p.33

⁵⁶ RAUCH Isabelle, 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 sur le projet de loi de finance pour 2019, n°1357, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/ega/115b1357_rapport-information

⁵⁷ Selon la catégorisation suivante : « 0 » (pas de prise en compte de l'égalité femmes-hommes) et de maximiser les financements accordés pour les actions cotées « 1 » ou « 2 » (l'égalité femmes-hommes est un objectif secondaire ou significatif, ou un objectif principal).

⁵⁸ Par ailleurs, « *Les ministères expérimentateurs étaient également invités, dans une annexe de la circulaire de la DB IBLF-19-3362 du 24 juillet 2019 à présenter les éléments relatifs à cette expérimentation soit dans la présentation stratégique de leurs projets annuels de performance soit par une déclinaison plus fine dans la partie « justification au premier euro », dès lors que des mesures pouvaient être identifiées comme étant des leviers agissant sur la réduction des inégalités. Deux des entités expérimentatrices, le ministère de la culture et le commissariat général à l'égalité des*

Parmi les « discrètes » traces de l'expérience, il y a d'après Margaux Lelong interrogée par la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, l'apparition de sous-indicateurs sexués dans la maquette de performance. Cependant, « *la ventilation par genre des sous-indicateurs des programmes pilotes n'a cependant pas été systématisée, loin s'en faut, et il n'existe aujourd'hui que 98 sous-indicateurs genrés sur les 1 970 recensés dans le PLF pour 2023. Bien que ce chiffre soit en progression – il s'établissait à 59 en 2020, il demeure très insuffisant et montre que les sous-indicateurs visant un public restent rarement déclinés à l'aune du genre, malgré l'impulsion voulue par l'expérimentation, laquelle n'apparaît plus depuis 2022 dans les circulaires de performance* »⁵⁹.

Enfin, la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances de l'Assemblée nationale reprend notamment dans son rapport d'information les propositions déjà émises par le HCE dans son dernier rapport d'information d'inscrire dans la Constitution, la loi organique et constitutionnelle, l'obligation d'établir un « *budget intégrant l'égalité* »⁶⁰. Le Haut Conseil à l'égalité créée en 2013 promeut dans ses rapports annuels l'utilisation de la budgétisation sensible au genre, mais aussi plus largement le *genderbudgeting* et l'égaconditionnalité.

Du côté des collectivités locales, dès sa parution en mai 2006, la Charte européenne pour l'égalité des femmes ou des hommes dans la vie locale portée par le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) a notamment invité plus de 300 collectivités françaises de toutes tailles de s'engager en faveur de l'égalité femmes-hommes, par l'élaboration d'un plan d'action sur l'égalité dans les deux ans qui encourage à la mise en œuvre de la budgétisation sensible au genre. S'agissant plus spécifiquement des communes, deux textes structurent la prise en compte de l'égalité femmes-hommes. L'article 1er I 10 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine précise que la politique de la Ville concourt à l'égalité entre les femmes et les hommes, axe transversal dans les trois piliers : cohésion sociale ; renouvellement urbain et cadre de vie ; emploi et développement économique.

territoires (CGET) ont également mis en place à cette occasion des mesures d'égaconditionnalité pour l'exécution des crédits concernés : le CGET réalisait par exemple une analyse des dossiers de demande de subvention à l'aune de leurs objectifs, du contenu de l'action (publics cibles, lutte contre les stéréotypes) et des instances de gouvernance proposées. Les dossiers étaient ensuite classés selon un ordre croissant d'impact en matière d'égalité suivant la méthode de tricotégorisation ». D'après Céline CALVEZ et Sandrine JOSSO, 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 sur la « budgétisation intégrant l'égalité », rapport n°1240, 16 mai 2023, URL : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/ega/116b1240_rapport-information#_Toc256000007

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Voir les propositions de formulation et de modification du HCE dans son avis n°2018-06-11-TRA-035, publié le 11 janvier 2019, URL : https://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hce_avis_sur_le_deploiement_d_une_budgetisation-janvier19_2019-01_10_np-2.pdf

Si aucun texte législatif n'impose explicitement actuellement la budgétisation sensible au genre (BSG) (ou le Budget intégrant l'égalité) plusieurs collectivités locales initient des démarches en ce sens : Paris, Strasbourg, Nantes, Lyon, Montreuil, Brest, Rennes ou le département de la Charente. Il s'agit alors pour ces derniers d'adapter à l'échelon local des méthodes qui ont d'abord été pensées au niveau étatique.

Section 4. La réception locale d'une pratique née à l'échelle nationale

L'importation de la budgétisation sensible au genre interroge d'abord quant à l'accueil de la budgétisation sensible au genre par les principes budgétaires et comptables locaux (1.), mais également quant à l'opportunité de la reprise locale d'un cadre stratégique global destiné aux États (2.)

1. L'accueil de la budgétisation sensible au genre par les principes budgétaires et comptables locaux

Les budgets locaux s'inscrivent dans un cadre normatif établi par la Constitution (Titre XII : des collectivités territoriales) et par le Code des collectivités territoriales (Livre VI : dispositions financières et comptables). L'étude de ce cadre permet de dresser l'environnement normatif du budget et *a fortiori* de la budgétisation sensible au genre. La question étant celle de l'insertion de la démarche dans ce cadre.

Le budget local est préparé par l'exécutif avec l'aide du service financier de la collectivité. Selon un calendrier établi en interne, une discussion budgétaire s'organise avec les différents services qui composent l'administration de la collectivité, présidée par un élu de la majorité⁶¹. Il s'agit donc ici des acteurs chargés du déploiement de la budgétisation sensible au genre au niveau local, et plus précisément ici au niveau communal, échelon qui intéresse cette étude.

La budgétisation sensible au genre a donc vocation à éclairer les choix budgétaires vers la promotion de l'égalité de genre. Par conséquent, elle passe nécessairement, à un moment donné, par une analyse budgétaire genrée des dépenses et, en principe, des recettes retracées dans les documents budgétaires. Ces documents sont le budget primitif, les décisions modificatives ainsi que le compte administratif qui intervient en fin d'exercice budgétaire. Le budget est alors présenté en section de fonctionnement et d'investissement. Chacune de ces deux sections est respectivement

⁶¹ Viepublic.fr, « Comment un budget local est-il préparé », URL : <https://www.vie-publique.fr/fiches/21946-preparation-dun-budget-local>

divisée en charges et produits, ainsi qu'en ressources et emploi. Le budget local est par ailleurs le reflet des compétences de la collectivité. La répartition des compétences entre collectivités territoriales est complexe et s'est complexifiée par le développement de l'intercommunalité. Il faut toutefois noter que les communes bénéficient, en principe, de la clause générale de compétence. Par conséquent, la Budgétisation sensible au genre au niveau communal amènera à analyser les dépenses relatives à l'exercice de ses compétences. S'agissant des recettes, l'inclusion de la démarche reste néanmoins limitée en raison de la limitation de l'autonomie financière des collectivités territoriales, une question qui sera traitée plus tard dans cette étude.

Le droit budgétaire local s'articule autour de principes budgétaires. Pour commencer, le principe d'annualité assure une périodicité du vote du budget tous les ans, ce qui pose donc un cadre temporel à la budgétisation sensible au genre. Le principe d'unité implique la présentation de la totalité des recettes et des dépenses locales au sein d'un seul document budgétaire (Conseil d'État, sect., 10 juill. 1987, Conseil régional d'Île-de-France, Lebon 26). En vertu du principe d'universalité, les dépenses et les recettes ne doivent pas être contractées. Cette recherche de la meilleure information financière possible⁶² est dans l'esprit même de la budgétisation sensible au genre. Le vote du budget local suppose que les membres des assemblées délibérantes aient été correctement informés par une communication préalable des documents budgétaires⁶³. L'information adressée aux membres de l'assemblée délibérante doit être suffisamment détaillée et suppose que ces derniers soient destinataires de tous les documents leur permettant de préciser la situation financière de la collectivité (Conseil d'État, 2 févr. 1996, Commune d'Istres). Il faut noter qu'à côté du budget principal, il y a des budgets annexes.

La teneur du débat d'orientation budgétaire est retracée dans une délibération distincte de l'assemblée.⁶⁴ Ce débat pourrait également marquer un temps consacré à la budgétisation sensible au genre.

Le principe de spécialité du budget impose l'identification « *avec un certain niveau de détail, l'utilisation qui doit être faite des crédits votés en assemblée délibérante. Un niveau de détail qui s'imposera, en termes d'exécution, à l'exécutif. Dans le cadre d'un budget local, les crédits sont présentés par chapitre et article – chaque chapitre est subdivisé en article.* »⁶⁵

⁶² Code général des collectivités territoriales, L. 2313-1

⁶³ TA Orléans, 23 nov. 1993, Coenon c/ Commune de Nogent-le-Rotrou, JCP 1994. IV. 742 ; CE 20 nov. 1996, Commune de Chilly Mazarin, n°162840

⁶⁴ Circulaire n° NOR/INT/B/93/00052/C du 24 février 1993 et TA de Montpellier, 11 octobre 1995, René Bard c/commune de Bedarieux

⁶⁵ Damarey Stéphanie, Droit public financier, Finances publiques, droit budgétaire, comptabilité publique et contentieux financier, Précis Dalloz, 2021, 2e édition, p. 620

Ainsi ces principes budgétaires anciens peuvent accueillir et permettre le développement de pratiques budgétaires modernes, permettant aux budgets locaux de se moderniser pour répondre aux évolutions des préoccupations sociétales⁶⁶.

Reste, cependant, la question d'une présentation cohérente de l'analyse budgétaire genrée. Cette dernière doit en effet être suffisamment lisible. Le budget des communes de 10 000 habitants et plus est voté soit par nature, soit par fonction avec une présentation croisée annexée. La présentation par nature identifie les dépenses et recettes locales en opérant un classement par catégories d'opérations. L'information est, dans ce cas, globalisée et non distinguée par activités contrairement à la présentation fonctionnelle, articulent les dépenses par activités. La pertinence de cette présentation avec la démarche de la budgétisation sensible au genre interroge. Il s'agira d'examiner cette difficulté plus tard dans cette étude.

Finalement, le droit budgétaire local ne s'oppose pas à la démarche de budgétisation sensible au genre. Il convient alors de reprendre le cadre stratégique destiné aux États.

2. L'opportunité de la reprise locale d'un cadre stratégique global destiné aux États

La pratique de la budgétisation sensible au genre s'est davantage développée au niveau étatique. Les recommandations des organisations internationales se dirigent d'abord vers les États. Ils produisent alors une littérature destinée à les aider dans le développement de cette pratique relativement nouvelle.

Devant le caractère émergent de la budgétisation sensible au genre en France, il est nécessaire pour une collectivité territoriale qui souhaite expérimenter la pratique de se poser la question de l'adaptation à la fois du cadre stratégique global de mise en œuvre de l'expérimentation, mais également celle de l'adaptation des outils et méthodes concrètes de budgétisation sensible au genre. C'est la première question qui sera traitée pour l'instant ici.

En effet, il est d'abord nécessaire de traduire au niveau local français, un cadre stratégique global destiné aux États, proposé par l'OCDE dans son article publié dans *OECD Journal on budgeting*, « *Designing and Implementing Gender Budgeting: A Path to Action* » 2020⁶⁷. En effet, dans ces travaux, les auteurs tirent de l'expérience des pays de l'OCDE pour classer sous trois

⁶⁶ Cf. DUSSART Vincent, « Tradition et modernité du droit budgétaire local », *Gestion & Finances publiques*, 2023/1 (N° 7), p. 5-11. DOI : 10.3166/gfp.2023.1.001. URL : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2023-1-page-5.htm>

⁶⁷ OECD, « *Designing and Implementing Gender Budgeting: A Path to Action* » *Journal on budgeting*, 2020, DOI:10.1787/689198fa-en, p3, URL : <https://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-and-implementing-gender-budgeting-a-path-to-action.pdf>

éléments clés, des sous-éléments qui serviront comme point de départ de recherche pour interroger ensuite la budgétisation sensible au genre telle qu'elle est mise en œuvre par la Ville de Lyon. Ainsi, se dégageront des interrogations auxquels il faudra répondre tout au long de ce travail.

Parmi ces trois éléments clés, se trouvent : un solide cadre stratégique⁶⁸, un moyen d'implémentation efficace⁶⁹ ainsi qu'un environnement favorable⁷⁰.

S'agissant de la nécessité d'un solide cadre stratégique,⁷¹ on retrouve les éléments suivants⁷² :

- Un engagement politique fort (*a strong political commitment*) ;
- Un pilotage engagé (*a strong leadership*);
- Une division claire des rôles et responsabilités des différents acteurs de l'exécutif qui permet une approche pangouvernementale (*a national gender equality strategy which outlines overarching gender goals*) ;
- L'aide d'un Plan national pour l'égalité qui retrace tous les objectifs en termes d'égalité de genre (*a national gender equality strategy which outlines overarching gender goals*).

Ensuite, la présence d'un moyen d'implémentation efficace⁷³ se caractérise par :

- La construction d'une approche à partir des éléments déjà existants au sein du modèle budgétaire (*an approach that builds on existing elements of their budgeting mode*) ;
- L'incorporation d'une perspective de genre à toutes les étapes du processus budgétaire (*more advanced approach to gender budgeting benefits from the incorporation a gender perspective at all of the different stages of the budget process*).

⁶⁸ Traduction de l'auteure, en anglais : « *a strong strategic framwork* »

⁶⁹ Traduction de l'auteure, en anglais : « *an effective tool of implementation* »

⁷⁰ Traduction de l'auteure, en anglais : « *supportive enabeling environnement* »

⁷¹ "Gender budgeting efforts require political commitment, strong leadership and clarity of the roles and responsibilities of different actors across government so that a whole-of-government approach is in place. This approach is also most effective where actions are guided by a national gender equality strategy which outlines overarching gender goals", préc. 71

⁷² Les traductions sont de l'auteure

⁷³ « *To successfully implement gender budgeting, countries should select an approach that builds on existing elements of their budgeting model. A more advanced approach to gender budgeting benefits from the incorporation a gender perspective at all of the different stages of the budget process (including the ex-ante, budget approval and the ex-post phases).*» préc. 71

Enfin, est recommandée la présence d'un environnement favorable⁷⁴ composée de divers éléments :

- Une récolte systématique des données genrées ventilées (*systematic collection of gender disaggregates data*) ;
- Une formation des agents (*training and capacity development for government staff*);
- L'inclusion des citoyens et associations (*structured engagement with civil society*) : « *an open-government approach* » ;
- Une surveillance par un organe extérieur tel que le Parlement ou la Cour des comptes (*oversight by accountability institutions such as parliament and the Supreme Audit Institute*).

Logiquement, cette étude pose ainsi la question de savoir dans quelles mesures la Ville de Lyon dispose d'un solide cadre stratégique, d'un moyen d'implémentation efficace et d'un environnement favorable à la budgétisation sensible au genre, adapté à la réalité municipale, pour permettre de mettre à jour la réalisation concrète de la démarche et par là, révéler les difficultés rencontrées au même titre que les évolutions souhaitables.

Conséquemment, l'étude du cadre général de l'expérimentation (PREMIÈRE PARTIE) dévoilera tous les choix stratégiques et méthodologiques préalables de la Ville de Lyon, ce qui permettra ensuite l'analyse de la mise en œuvre de l'expérimentation (SECONDE PARTIE).

⁷⁴ « *A supportive enabling environment: Gender budgeting will be most effective where there is a supportive enabling environment. This includes systematic collection of gender disaggregated data, training and capacity development for government staff, structured engagement with civil society and oversight by accountability institutions such as parliament and the Supreme Audit Institute.*” Préc. 71

PREMIÈRE PARTIE : LE CADRE GÉNÉRAL DE L'EXPÉRIMENTATION

Le cadre général de l'expérimentation de la budgétisation sensible au genre de la Ville de Lyon se construit, d'une part par l'adaptation expérimentale d'instruments et méthodes de budgétisation sensible au genre (CHAPITRE 1), d'autre part, il est marqué de la nécessité d'un caractère stratégique (CHAPITRE 2).

CHAPITRE 1 : L'ADAPTATION EXPÉRIMENTALE D'INSTRUMENTS ET MÉTHODES DE BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE

L'adaptation des instruments et des méthodes de la budgétisation sensible au genre implique de maîtriser les typologies existantes de la budgétisation sensible au genre (Section 1.) L'analyse de l'adaptation expérimentale pourra dès lors, sur la base d'un choix de typologie, porter sur les approches d'intégration du genre pendant le processus budgétaire (section 2.), sur les méthodes et instruments d'analyse de l'impact du budget sur le genre (section 3.) et enfin, sur les méthodes de liaison de l'égalité femmes-hommes et du budget.

Section 1. Les typologies de la budgétisation sensible au genre

Parmi les typologies existantes du *genderbudgeting*, le choix est ici porté sur la typologie de l'OCDE centrée sur des phases dites *ex ante*, *concurrent* et *ex post* (1.). Cependant, c'est une seconde typologie, celle d'Elisabeth Klatzer, Tindara Addabo, Gloria Alrcon-Garcia et Angela O'Hagan (2.) qui nous permettra de poser un cadre d'analyse.

1. La typologie de l'OCDE centrée sur les phases *ex ante*, *concurrent* et *ex post*

L'OCDE a endossé un rôle actif dans la promotion du *genderbudgeting*. Elle développe en effet une littérature dense sur le sujet qu'elle publie dans le *OECD Journal on budgeting*. Dans le rapport « *Gender budgeting in OECD countries* » publié en 2017⁷⁵, l'OCDE présente son analyse des formes de budgétisation sensible au genre chez les États de l'OCDE avant de proposer une grille d'analyse typologique nouvelle.

⁷⁵ Downes, R., L. VON TRAPP L. et NICOL S.. « Gender budgeting in OECD countries », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 16/3, 2017, URL : <https://doi.org/10.1787/budget-16-5jfq80dq1zbn>

À l'appui d'une enquête réalisée auprès des États de l'OCDE ainsi que d'autres États avancés en la matière⁷⁶, elle remarque que si les mises en œuvre de la budgétisation sensible au genre diffèrent entre les États qui la développent, il existe trois types de budgétisation sensible au genre⁷⁷ :

- (i) *Illustration des effets par sexe de chaque décision d'allocation de ressources*⁷⁸ ;
- (ii) *analyse des effets totaux du budget par sexe*⁷⁹ dans lequel le budget entier est soumis à une analyse genrée ;
- (iii) *décisions d'allocation des ressources en fonction des besoins par sexe*⁸⁰ dans lequel les décisions budgétaires sont précédées d'une analyse des besoins selon le genre.

Ces catégories ne sont pas rigides en ce que les deux dernières peuvent parfois être confondues. Il n'existe, selon l'OCDE, aucun modèle standard de budgétisation sensible au genre. L'OCDE propose donc une nouvelle typologie sur laquelle il est possible de se fonder pour construire son modèle de budgétisation sensible au genre.

Pour ce faire elle remarque que la budgétisation sensible au genre connaît trois étapes : la première est celle de l'analyse des difficultés en termes de genre c'est-à-dire des disparités entre les femmes et les hommes. La deuxième est relative à la restructuration du budget dans l'objectif de tendre vers l'égalité de genre. La troisième et dernière est celle de l'incorporation systématique du genre dans le processus budgétaire.

Sur cette base, elle construit une typologie en trois temps fondée sur une nouvelle définition au motif que celle du Conseil de l'Europe, bien que largement acceptée dispose d'un champ trop étendu faisant état d'une ambition démesurée⁸¹. Ainsi, elle explique proposer une définition plus réaliste, plus en lien avec la réalité de ce qui est mis en œuvre par les États. Cette définition, déjà commentée est la suivante : « *intégrer une perspective de genre dans tout le processus budgétaire, à travers l'usage de méthodes spécifiques et d'outils analytiques, dans l'objectif de promouvoir des politiques publiques intégrant le genre* ». ⁸²

⁷⁶ *Ibid*, p.3

⁷⁷ Traductions empruntées DG Trésor " Enjeux du genre budgeting en France ", Trésor-Éco, Novembre 2019, n° 251

⁷⁸ Traduction de *gender-informed resource allocation*

⁷⁹ Traduction de *gender-assessed budgets*

⁸⁰ Traduction de *needs-based gender budgeting*

⁸¹ Préc. 77, p6.

⁸² Traduction de l'auteure, en anglais : "Integrating a clear gender perspective within the overall context of the budgetary process, through the use of special processes and analytical tools, with a view to promoting gender-responsive policies"

Les approches choisies s'articulent autour des trois temps, il y a : l'approche *ex ante*⁸³, l'approche simultanée (*concurrent*)⁸⁴ et l'approche *ex post*⁸⁵. Il convient de détailler la présentation de ces trois temps.

L'approche *ex ante* se compose d'une évaluation *ex ante* de l'impact selon le genre (*ex-ante gender impact assessment*) qui évalue l'impact selon le genre d'une mesure en anticipation de son inclusion dans le budget. Elle est également réalisée par une analyse préliminaire de l'impact du budget sur le genre (*gender budget baseline analysis*) qui intervient périodiquement et qui concerne l'impact des dépenses et des recettes déjà réalisées. L'approche *ex ante* revêt également une évaluation des besoins liés au genre (*gender needs assessment*). Il s'agit d'une évaluation qualitative interrogeant des acteurs extérieurs au processus budgétaire qui ont un intérêt et une légitimité à intervenir, sur les politiques publiques à mener en priorité.

L'approche simultanée est donc celle qui inclut une perspective de genre dans le temps du budget de l'année n. Elle est constituée d'abord de l'intégration du genre dans les données de la performance (*gender perspective in performance setting*) relative à l'obligation d'intégrer parmi les objectifs et indicateurs de performance, un minimum d'objectifs et indicateurs liés au genre qui évaluent donc la performance des politiques intégrant le genre. Ensuite, elle recouvre l'intégration du genre dans l'allocation des ressources (*gender perspective in resource allocation*) qui prescrit d'allouer un montant minimum du budget vers des politiques intégratrices du genre au sens de *gender-responsive*. Enfin, l'approche simultanée se complète d'une évaluation de l'impact selon le genre du budget (*gender-related budget incidence analysis*) présenté en parallèle du budget par l'autorité en charge du budget. Cette évaluation vise à présenter les effets du budget sur l'objectif d'égalité et inclut une analyse ventilée par sexe de certaines politiques tant au niveau des recettes que des dépenses.

L'approche *ex post*, quant à elle, se concentre sur l'analyse en termes de genre du budget, une fois voté, en cours d'exécution ou déjà exécuté. À nouveau, cette approche intègre une évaluation *ex post* de l'impact selon le genre (*ex post gender impact assessment*) qui s'intéresse à l'impact de mesure ciblée après leur implémentation avec une attention particulière sur leur impact en termes d'égalité. Ensuite, l'approche recouvre un audit sur la prise en compte du genre dans le budget (*gender audit of the budget*) conduit par une autorité différente que celle chargée du budget. Cet audit vise à analyser dans quelle mesure l'égalité femmes-hommes est atteinte à travers les

⁸³ Traduction de l'auteure, en anglais : *Ex-ante gender budgeting approaches*

⁸⁴ Traduction de l'auteure, en anglais : *Concurrent gender budgeting approaches*

⁸⁵ Traduction de l'auteure, en anglais : *Ex post gender budgeting approaches*

politiques mises en œuvre par le budget. Enfin, l'approche implique l'intégration d'une perspective de genre dans la revue des dépenses (*gender perspective in spending review*).

Finalement l'OCDE délivre une typologie qui mêle méthodologie ancrée dans le temps budgétaire, instruments d'analyse et instruments décisionnels. L'avantage de cette typologie est évidemment sa résonance avec les méthodes de budgétisation axée sur la performance qui articulent également le processus budgétaire autour de ces trois temps.

Il faut toutefois conclure que l'appui sur cette typologie pour étudier la mise en œuvre de la budgétisation sensible au genre au niveau local n'apparaît pas comme la méthode la plus adéquate pour cette étude. Si elle est utile pour ancrer la démarche dans le temps, une autre approche moins cloisonnée permet de mieux appréhender l'absence de modèle unique de la budgétisation sensible au genre. Cette approche est celle d'Elisabeth Klatzer, Tindara Addabo, Gloria Alrcon-Garcia et Angela O'Hagan.

2. La typologie alternative d'Elisabeth Klatzer, Tindara Addabo, Gloria Alrcon-Garcia et Angela O'Hagan

Dans une contribution intitulée « *Developments in practice: methodologies and approaches to gender budgeting* » dans l'ouvrage *Gender budgeting in Europe, Developments and Challenges*, Elisabeth Klatzer, Tindara Addabo, Gloria Alrcon-Garcia et Angela O'Hagan proposent leur grille d'analyse des méthodes et approches de la budgétisation sensible au genre⁸⁶.

Comme l'OCDE, elles relèvent qu'il n'existe pas un modèle unique de budgétisation sensible au genre et donc que cette dernière est dépendante d'un contexte propre à chaque environnement où celle-ci est implantée. Elles font le choix d'élargir leur approche par rapport à celle de l'OCDE. Elles présentent alors trois dimensions aux périmètres étendus.

La première est relative aux façons dont peut être intégré le genre pendant tout le processus budgétaire. Certaines d'entre elles étant plus intégratrices que d'autres. Ainsi, cette présentation permet de constater la diversité des techniques, méthodes, approches qui existent pour intégrer le genre dans le processus budgétaire.

Ensuite, la seconde dimension est celle qui recouvre les méthodes et les instruments d'analyses de l'impact du budget sur le genre. Cette dimension intègre notamment les instruments des approches *ex ante*, simultanée et *ex post* mis en avant par l'OCDE. Donc cette typologie alternative élargit la grille d'analyse de l'OCDE.

⁸⁶ KLATZER Elisabeth, ADDABBO Tindara, ALARCON-GARCÍA Gloria, and O'HAGAN Angela, "Developments in Practice : Methodologies and Approaches to Gender Budgeting", in O'HAGAN, A. & KLATZER, E., *Gender Budgeting in Europe: Developments and Challenges*, 2018, Palgrave Macmillan, p.111

La dernière est relative aux méthodes qui lient l'égalité femmes-hommes au budget. Cette dimension énumère les manières de lier l'analyse qui a pu résulter de l'utilisation des « méthodes et instruments d'analyse de l'impact du budget sur le genre » au budget lui-même. Ce sont donc des méthodes d'exploitation et de présentation des données genrées dans le cadre du budget. Cette méthode permet, donc, *in fine*, de comprendre l'impact du budget en termes de genre.

Par conséquent, cette organisation en trois dimensions à l'avantage de montrer que la budgétisation sensible au genre ne connaît pas de modèle rigide, mais se voit réalisée par différents éléments qui peuvent être saisis, d'autres laissés, en fonction des réalités pratiques.

Elle rend alors les méthodes et instruments plus lisibles dans le cadre de notre étude. Elle constitue une base intéressante de réflexion pour l'implémentation de la méthode au niveau local. Elle permettra de placer la Ville de Lyon dans ce cadre d'analyse et de se demander ce que la Ville de Lyon met en œuvre ou plus largement si les collectivités territoriales peuvent s'approprier ces outils et méthodes.

D'après les auteurs, un critère simple d'évaluation de la qualité de la budgétisation mis en œuvre serait qu'au moins un élément de chacune des dimensions soit mis en œuvre⁸⁷. Ainsi, sur la base du tableau⁸⁸, ci-après, seront explicités les éléments qui le composent, puis il s'agira d'interroger leur reprise au niveau local.

⁸⁷ *Ibid*, p.128

⁸⁸ *Les traductions sont de l'auteure*. Le tableau n'inclut par le « *Well-being genre budgeting (WBGB)*, jugé hors du cadre de l'étude.

Les intégrations du genre pendant le processus budgétaire	Les méthodes et instruments d'analyse de l'impact du budget sur le genre	Les méthodes de liaison de l'égalité femmes-hommes et du budget
<p>L'intégration du genre à toutes les étapes du processus budgétaire (<i>Mainstreaming gender perspectives into the whole process of public finance management</i>)</p> <p>L'intégration du genre dans les budgets par la performance ou dans les budgets par programme (<i>Integrating gender perspectives into performance-based or program-based budgeting</i>)</p> <p>L'approche par politiques prioritaires ou l'approche ciblée (<i>Policy-based approach</i>)</p> <p>L'intégration du genre dans le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) (<i>Integrating gender perspectives into medium-term expenditure frameworks</i>)</p> <p>Liaison de la budgétisation sensible au genre et le budget participatif.</p>	<p>L'évaluation des besoins, ventilée par sexe (<i>Gender-responsive beneficiary needs assessments</i>)</p> <p>L'analyse des indicateurs de satisfaction et de qualité de service (<i>analysis of 'quality of service' indicators</i>)</p> <p>L'analyse des effets du budget sur l'utilisation du temps, ventilée par sexe (<i>sex-disaggregated analysis of impacts of budgets on time use</i>)</p> <p>L'analyse de l'incidence des dépenses publiques, ventilée par sexe (<i>Gender-disaggregated public expenditure incidence analysis</i>)</p> <p>L'incidence des recettes, ventilées par sexe (<i>Gender-disaggregated public revenue incidence/ gender-disaggregated tax incidence analysis</i>)</p>	<p>L'approche par la classification des programmes ou les dépenses (<i>Classification of budget programs or budget expenditures</i>)</p> <p>L'approche par ligne budgétaire (<i>account-based approach</i>)</p> <p>Rapport de suivi transversal des dépenses (<i>tracking financial allocations to promote women's rights and gender equality</i>)</p> <p>Rapport sur le genre dans le budget (<i>gender budget statements (GBS)</i>)</p> <p>Présentation des effets macroéconomiques des dépenses sur les femmes et l'égalité femmes-hommes (<i>Macro fiscal perspectives on the impacts of budget expenditures on women and gender equality</i>)</p> <p>L'intégration du genre dans l'allocation des ressources (<i>Gender perspectives in resource allocations</i>)</p>

Section 2. Les intégrations du genre pendant le processus budgétaire

Après avoir dressé le panorama des approches d'intégration du genre pendant le processus budgétaire (1.), il faudra s'intéresser aux possibles réceptions locales (2.).

1. Le panorama des approches

Les approches d'intégration du genre pendant le processus budgétaire connaissent des degrés différents d'intégration. Il s'agira d'explicitier chacune d'elles. Celles-ci peuvent être entendues comme allant de l'approche la plus intégratrice à l'approche la moins intégratrice.

La première des approches est celle de l'intégration du genre à toutes les étapes du processus budgétaire⁸⁹ (*Mainstreaming gender perspectives into the whole process of public finance management*) dans lesquels sont traduits et mis en œuvre, en terme budgétaire, les politiques publiques. La planification, la préparation, la prise de décision, l'implémentation ainsi que l'évaluation et la phase d'audit par un tiers sont concernées par cette intégration d'une perspective de genre. Il s'agit donc ici de s'appuyer sur le budget et toutes les étapes du processus budgétaire pour mettre en œuvre le *gendermainstreaming* tel qu'il est censé guider toute l'action publique. Il y a donc une réalisation, ici, de la forme la plus complète de budgétisation sensible au genre. Ainsi, cette approche peut être vue à la fois comme un point de départ pour le développement d'une méthodologie d'implémentation du *gendermainstreaming* à tout le processus budgétaire, mais aussi comme point d'arrivée après le développement d'approches plus ciblées qui mènent ensuite à la généralisation de l'approche.

Plus restreinte, il y a l'approche d'intégration du genre dans les budgets par la performance ou dans les budgets par programme (*integrating gender perspectives into performance-based or program-based budgeting*). Les budgets axés par la performance sont des budgets qui se construisent autour d'une logique de résultat. Ils ont donc vocation à inclure des objectifs et des indicateurs de résultats qui permettront d'aider à la prise de décision budgétaire et/ou qui induiront des conséquences plus ou moins automatiques sur les allocations budgétaires. Ces budgets peuvent donc constituer de bons récepteurs de la budgétisation sensible au genre par l'intégration parmi les objectifs et les indicateurs de résultat, d'objectifs et indicateurs tournés vers la promotion de l'égalité. Ces objectifs et indicateurs permettront donc ensuite d'orienter les allocations budgétaires

⁸⁹ La traduction de *Public Finance Managment (PFM)* qui est normalement traduit par « gestion des finances publiques » n'est pas pertinente ici.

plus ou moins automatiquement vers la réalisation de l'égalité. Cependant, la performance est davantage poursuivie parallèlement à une budgétisation par programme. Les budgets par programme sont des budgets structurés de manière fonctionnelle, autour de programmes correspondant à une politique publique, ou parfois correspondant à un département ministériel, une Direction ou une agence. Ici, la performance vient éclairer ou orienter par l'extérieur, le budget par programme.

Dans les deux cas, que la performance structure le budget ou que le budget soit structuré par programme et éclairé par la performance, l'inclusion d'objectif et d'indicateurs tournés vers l'égalité, impose au préalable que ces objectifs et indicateurs soient discutés, stratégiquement définis, suivis et évalués pour le budget suivant. Ils amènent donc à une réelle réflexion sur l'impact genré des politiques publiques. Ainsi, cette approche permet une incorporation de la budgétisation sensible au genre qui se fonde dans la nomenclature et aux côtés de pratiques budgétaires existantes, ce qui lui permet donc de se développer plus facilement, et peut être plus efficacement par la présence d'une culture de résultat déjà présente, accompagnée d'outils de gestion axés sur les résultats.

Ensuite, *a priori* moins ambitieuse, on trouve l'approche par politiques prioritaires ou l'approche ciblée (*Policy-based approach*) dans laquelle il s'agit de définir les politiques et mesures prioritaires. Il faut alors poser les objectifs prioritaires d'égalités puis rechercher les politiques publiques les plus pertinentes sur lesquelles investir. Ces objectifs prioritaires pourront être définis par une production préalable de données genrées sur laquelle il faudra revenir, permettant de découvrir d'éventuelles disparités entre les femmes et les hommes. Cette approche est donc moins intégratrice en ce qu'elle se concentre sur des politiques publiques particulières, cependant elle présente l'avantage de permettre une concentration des efforts sur des politiques dont il est su que leur soutien fait directement avancer la situation des femmes et des hommes vers davantage d'égalité. Cette concentration s'effectue à l'appui d'une feuille de route ciblée, ce qui constitue le point fort de cette approche d'après les auteures⁹⁰. Le désavantage de cette approche, toujours selon les auteures, est l'absence de construction d'un modèle automatisable, standardisable à tout le budget.

L'intégration du genre dans le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) (*Integrating gender perspectives into medium-term expenditure frameworks*) constitue une autre approche

⁹⁰ *Ibid*, p.112

d'implémentation du *genderbudgeting*. À côté de la performance, la pluriannualité, a évidemment conquis le monde moderne des finances publiques par les objectifs qu'elle promet : équilibre et soutenabilité budgétaires, performance et bonne gestion financière, stabilité et transparence des objectifs de politiques budgétaires ou politiques publiques pour obtenir la confiance des tiers. Le CDMT implique une pluriannualité de gestion des crédits, une documentation budgétaire pluriannuelle ainsi qu'une planification des investissements. Les préoccupations de genre peuvent donc être incluses dans ces outils de la pluriannualité tant par la formulation d'objectifs en termes d'égalité que la planification de la réalisation de certaines actions correctrices d'inégalités. Cette approche permet d'élargir le spectre de réflexion dans le temps et d'inclure les préoccupations liées au genre tant dans les prévisions macroéconomiques que dans les projets politiques à moyen terme.

La liaison de la budgétisation sensible au genre et le budget participatif constitue également une approche dans laquelle peut être mise en œuvre l'intégration du genre. D'après les auteures, c'est une dimension sous-développée de la budgétisation sensible au genre. Le budget participatif est un outil de participation budgétaire des citoyens qui vise pour le Conseil de l'Europe à la démocratisation du processus budgétaire⁹¹. Il s'agit d'un outil de démocratie participative. Selon les auteurs, dans les premiers temps de conceptualisation de la budgétisation sensible au genre, cette approche visait à répondre à la surreprésentation des hommes au sein des autorités chargées des finances et du budget.

Le cadre des approches posées, il convient de les étudier à travers le prisme de faisabilité au niveau local, et plus particulièrement communal, afin de savoir qu'elles sont les approches qui s'offrent aux collectivités et plus précisément à la Ville de Lyon.

2. Les possibles réceptions locales

L'intégration du genre à toutes les étapes du processus budgétaire (*Mainstreaming gender perspectives into the whole process of public finance management*) apparaît évidemment comme la meilleure implémentation de la budgétisation sensible au genre, celle qui permet d'assurer l'implémentation d'une approche intégrée du genre dans toute la gestion et l'action publique. Elle apparaît alors davantage comme un objectif que comme un point d'entrée. Elle suppose que des

⁹¹ Conseil de l'Europe, Rapport final du Groupe de spécialistes sur l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire (EG-S-GB), « l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire », 2005, p10

étapes clés de la démarche soient maîtrisées, telle que celle de l'analyse. C'est pourquoi des approches plus ciblées, dans un premier temps, permettent une plus facile entrée en la matière.

L'intégration du genre dans les budgets par la performance ou dans les budgets par programme (*Integrating gender perspectives into performance-based or program-based budgeting*) impose de revenir sur la nature de la nomenclature budgétaire et comptable des communes. La question est en effet la suivante : trouve-t-on à l'échelle locale, un budget par la performance ou un budget par programme ? Le budget par la performance peut être considéré comme absent au niveau local, comme, au niveau du budget de l'État, puisque la LOLF institue un modèle de budgétisation par programme, orientée par la performance. La performance n'est intégrée ni dans la nomenclature budgétaire ni dans la nomenclature comptable. S'agissant du budget par programme, la question est de savoir si la classification fonctionnelle peut s'apparenter à une budgétisation par programme. On élimine ainsi directement une correspondance entre le budget par nature qui ne consacre pas des divisions budgétaires pouvant correspondre à une politique publique traduite en des termes budgétaires. Cette traduction a-t-elle cependant lieu dans une présentation fonctionnelle ? La nomenclature fonctionnelle, comme déjà explicitée, divise les crédits budgétaires par fonction. Ces fonctions sont les suivantes : services généraux des administrations publiques locales ; sécurité et salubrité publiques, enseignement – formation ; culture ; sport et jeunesse, interventions sociales et santé ; famille ; logement ; aménagement et services urbains ; environnement et action économique. Ces fonctions ne peuvent pour autant s'apparenter à des programmes d'une budgétisation par programme. Par ailleurs, cette présentation, bien que fonctionnelle, intègre toujours une présentation par la première division fonctionnement/investissement. Par conséquent, la collectivité ne peut pas s'appuyer aussi directement sur cette approche. Il s'agira donc de savoir si la Ville de Lyon développe ou peut développer une approche qui s'apparente à celle-ci.

L'approche par politiques prioritaires ou l'approche ciblée (*Policy-based approach*) apparaît être le point d'entrée le plus accessible pour les collectivités territoriales, dont les communes. Il leur faut alors, conformément à la définition de l'approche par les auteures précitées, produire des données genrées, identifier les inégalités puis formuler des objectifs d'égalité afin de pouvoir par la suite choisir des politiques publiques pour cibler les efforts vers l'atteinte des objectifs formulés. Bien qu'évidemment peu aisé, aucun obstacle juridique ou institutionnel ne s'oppose à cette approche.

L'intégration du genre dans le CDMT pose là aussi la question de la pluriannualité au sein des collectivités locales. La pluriannualité dans le bloc local recouvre d'après Eric Portal⁹², trois dimensions : la prévision financière pluriannuelle qui permet de définir et appliquer la politique financière pluriannuelle de la collectivité, la détermination d'une programmation des dépenses publiques locales et enfin l'utilisation d'outils de gestion pluriannuelle que sont les autorisations pluriannuelles (et les crédits de paiement qui en constitue le découpage annuel). Devant cette chronologie de la pluriannualité locale, peut être envisagé le moment où la perspective de genre peut être introduite. La prévision financière pluriannuelle recouvre l'entreprise d'analyse financière interne et externe. Ces analyses permettent de définir la capacité d'investissement, la capacité d'autofinancement et la capacité dynamique de désendettement de la collectivité. Ces informations composent alors le cadrage financier avec lequel se définit la programmation pluriannuelle d'investissement et de fonctionnement (PPIF)⁹³. Dans cette programmation, sont, d'un côté, prévus les investissements en fonction de l'analyse financière préalable qui sont priorisés en fonction des choix de la collectivité. De l'autre côté sont prévues les dépenses de fonctionnement⁹⁴. Cette programmation doit tenir compte des autorisations de programme en section investissement ainsi que les autorisations d'engagement en section de fonctionnement déjà émises, afin de garantir la soutenabilité et la cohérence de l'action publique dans le temps. Ainsi, cette démarche apparaît « purement financière » : elle n'intègre pas une dimension de performance et ne laisse *a priori* pas la place à l'intégration des préoccupations du genre. On peut cependant imaginer la prise en compte du genre dans la priorisation des investissements. Plus largement, l'exercice de planification bien que financière peut toutefois laisser à l'allocation d'un temps pour l'analyse d'impact du PPIF sur des objectifs et indicateurs définis. Ce qui permet en même temps d'introduire une dimension de performance. Ainsi, on peut imaginer sur le modèle de ce qui est fait à la Métropole de Lyon, la formulation d'objectifs genrés, « mis en valeur par des indicateurs, mesurant les réalisations ou au contraire les objectifs à moyen terme »⁹⁵. Par conséquent, l'approche par la pluriannualité peut être

⁹² PORTAL Éric, « Concepts et pratiques de la pluriannualité financière dans le bloc local », *Gestion & Finances Publiques*, 2023/2 (N° 2), p. 45-56. URL : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2023-2-page-45.htm>

⁹³ Formellement définie par l'AFIGESE comme « un processus continu de planification de projets sur une période donnée, souvent concordante avec la mandature ; elle est pluriannuelle et chiffrée. Elle permet de recenser les projets d'investissement, puis de les prioriser en fonction de la capacité financière et des choix de gestion de la collectivité. Elle permet de formaliser la stratégie d'investissement de la collectivité et d'en faciliter le pilotage ». AFIGESE « Guide sur la Programmation pluriannuelle des investissements et du fonctionnement », 2014, 184 p., citation page 12, cité par E. PORTAL dans préc. 89

⁹⁴ D'après E. PORTAL, ces « dépenses de fonctionnements programmées souvent celles induites par la réalisation des équipements programmés » alors que leur programmation pourrait recouvrir l'ensemble des dépenses de la section fonctionnement.

⁹⁵ D. CATTEAU ajoute que « certes, d'un point de vue méthodologique, la démarche est extrêmement perfectible, reposant essentiellement sur des indicateurs de contexte, de réalisation ou d'activité ou identifiant des valeurs passives

exploitée par les collectivités territoriales, ce qui leur permettra dans le même coup de développer plus largement une démarche de performance.

Enfin la liaison de la budgétisation sensible au genre et du budget participatif ne rencontre pas d'obstacle particulier, si ce n'est que toutes les collectivités n'utilisent pas cet outil. La Ville de Lyon cependant met en œuvre un budget participatif, il faudra alors plus tard dans l'étude s'intéresser à l'intégration du genre dans le budget participatif.

Section 3. Les méthodes et instruments d'analyse de l'impact du budget sur le genre

Là encore, il faudra dresser le panorama des méthodes et instruments d'analyse genrée (1.) pour interroger l'utilisation locale de ces méthodes et instruments d'analyse (2.).

1. Le panorama des méthodes et instruments d'analyse genrée

Dans ses travaux, Diane Elson, cherche à mettre en avant des outils - qualifié par la suite de « *GB tools* » - permettant d'intégrer le genre dans l'évaluation de l'efficacité de la dépense en répondant aux questions suivantes : « *qui profite des résultats ?* » et « *qui supporte les coûts ?* ». *Les résultats répondent-ils aussi bien aux besoins des femmes que des hommes ; sont-ils autant satisfaits de la qualité du service ? L'évaluation de la qualité prend-elle en compte l'accessibilité du service ? Le bilan coût/avantage est-il pensé suffisamment largement ? Les résultats attendus incluent-ils la réduction des inégalités de genre ?* »⁹⁶. Ces outils sont les suivants⁹⁷ :

- L'évaluation des besoins, ventilée par sexe (*Gender-responsive beneficiary needs assessments*) : « *il s'agit d'une technique de recherche utilisée auprès des bénéficiaires*

plutôt que des valeurs cibles, mais indiscutablement, cet exemple de la Métropole Lyonnaise illustre le fort potentiel de l'outil en termes de programmation pluriannuelle, qui plus est associée à une démarche de performance. » dans CATTEAU Damien, « Des innovations budgétaires et comptables en matière d'investissement », *Gestion & Finances Publiques*, 2017/5 (N° 5), p. 58-62. DOI : 10.3166/gfp.2017.00097. URL : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2017-5-page-58.htm>

⁹⁶ Traduction de l'auteure, en anglais: « *« results for whom ? » and « costs for whom? »*. *Do the outcomes meet the needs of women as well as men; are men and women equally satisfied with the quality of services provided ? Is quality assessed in ways that take account of the need of users for "user-friendly services" ? Are the costs and benefits measured in a comprehensive way? Do the intended results include reduction of gender inequality ?* », dans Elson, Diane, 1999 *Commonwealth Gender responsive Budget Initiative : background papers*, Commonwealth Secretariat p. 15

⁹⁷ Elson, Diane, 1999 *Commonwealth Gender-responsive Budget Initiative : background papers*, Commonwealth Secretariat p. 15-21. On exclut l'outil intitulé « *assessment of benefits of equal opportunities in service delivery* » propre au contexte sud-africain. C. Campbell, G. B. F. J. (2014, 15 mai). South Africa : What Does « Service Delivery » Really Mean ? Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/blog/south-africa-what-does-service-delivery-really-mean>

réels ou potentiels, pour savoir dans quelle mesure les programmes et/ou les services publics correspondent à leurs besoins, leurs attentes et leurs priorités. »⁹⁸

- L'analyse des indicateurs de satisfaction et de qualité de service (*analysis of 'quality of service' indicators*) : construits par une série d'indicateurs qualitatifs qui doivent être pertinents quant à leur capacité de renseignement sur la qualité du service, son accessibilité et sur son caractère adapté aux attentes des usagers⁹⁹.
- L'analyse des effets du budget sur l'utilisation du temps, ventilée par sexe (*sex-disaggregated analysis of impacts of budgets on time use*), « examine les liens entre le budget de l'État et la façon dont le temps est utilisé dans les ménages. Ceci permet d'assurer que le temps passé par les femmes à travailler sans rémunération est pris en compte dans l'analyse. ». L'évaluation des coûts d'un service doit également inclure une dimension de coût temporel. Ainsi, les mesures de réajustement des coûts doivent interroger le report, sur les femmes, de la charge, en termes de temps, de compensation de la dégradation ou de l'amélioration du service qui résulte de ces mesures¹⁰⁰.
- L'analyse de l'incidence des dépenses publiques, ventilée par sexe (*Gender-disaggregated public expenditure incidence analysis*) : consiste en la comparaison de la distribution des bénéficiaires des dépenses publiques entre les femmes et les hommes, les garçons et les filles.
- L'incidence des recettes, ventilées par sexe (*Gender-disaggregated public revenue incidence/ gender-disaggregated tax incidence analysis* :) « il s'agit d'une technique de recherche qui examine les impôts directs et indirects et les redevances payés par les femmes et les hommes »

S'ajoute à ces outils, l'évaluation de l'impact selon le genre (*Gender Impact assessment*) qui est l'un des instruments mis en avant dans la typologie de l'OCDE précitée. Le Conseil de l'Europe en propose dans son rapport de 2005, la définition suivante ¹⁰¹: « il s'agit d'une évaluation des budgets a posteriori ou ex ante des propositions budgétaires, qui est sans doute la méthode la plus complète et la plus complexe d'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire. Elle examine les effets à court et à long terme des politiques budgétaires sur l'accès

⁹⁸ Définition du Conseil de l'Europe dans Conseil de l'Europe, Rapport final du Groupe de spécialistes sur l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire (EG-S-GB), « l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire », 2005, p.21

⁹⁹ Elson, Diane, 1999 *Commonwealth Gender-responsive Budget Initiative: background papers*, Commonwealth Secretariat p. 15

¹⁰⁰ Elson fait quant à elle référence à « l'évaluation des coûts invisibles » (« assessment of 'invisible' costs »)

¹⁰¹ *Préc.* 100

aux ressources (y compris le temps) et leur répartition, ainsi que sur les rôles dévolus par la société aux femmes et aux hommes et sur les normes. Cette méthode utilise donc non seulement des statistiques sur l'économie de marché et sur l'économie des soins, sur le travail rémunéré et non rémunéré, mais aussi sur les stéréotypes et les préjugés sexistes, les règles, les symboles, les traditions et les pratiques discriminatoires au sein de la société. »

2. L'utilisation locale des méthodes et instruments d'analyse

Face à ce panorama d'instruments et de méthodes, la question de l'utilisation de ces derniers au niveau local se pose. Si la question des données est traitée dans un sens plus appliqué aux données exploitées par la Ville de Lyon dans le cadre de sa budgétisation sensible au genre, il est intéressant d'amorcer la réflexion sur la statistique à l'échelle locale.

La statistique publique en France recouvre l'intervention du Conseil national de l'information statistique (Cnis) qui « assure en amont la concertation entre ses producteurs et ses utilisateurs », le service statistique public qui est composé de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ainsi que les services statistiques ministériels¹⁰² et l'Autorité de la statistique publique qui « veille au respect des principes d'indépendance professionnelle, d'impartialité, d'objectivité, de pertinence et de qualité dans son élaboration et sa diffusion »¹⁰³. Les services statistiques produisent des données qui recouvrent tout le territoire français concernant les « évolution et structure de la population » ainsi que des données relatives aux activités économiques¹⁰⁴. Ainsi, des données sont disponibles. Cependant la place du genre dans ces dernières n'est pas idéale pour l'entreprise de budgétisation sensible au genre.

En effet, les statistiques accessibles ne sont pour la plupart, pas ventilées par sexe. À titre d'exemple, ne sont pas ventilées par sexe : les données sur le flux domicile-lieu de travail ou le moyen de transport utilisé pour se rendre au travail, la part des propriétaires (on retrouvera « la part des ménages propriétaires ») ou bien encore « la part des ménages ayant au moins 1 voiture ». Le ménage est actuellement défini d'après l'INSEE par « l'ensemble des personnes qui partagent la même résidence principale, sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté. Un ménage peut être constitué d'une seule personne ». Cette catégorie de ménage a pour effet d'invisibiliser les femmes. En effet, le ménage entier est analysé à travers la personne du

¹⁰² Recensé dans l'arrêté à l'annexe de l'Arrêté du 25 novembre 2022 modifiant la liste des services statistiques ministériels de Décret n° 2009-250 du 3 mars 2009 relatif à l'Autorité de la statistique publique

¹⁰³ <https://www.autorite-statistique-publique.fr/la-statistique-publique/la-statistique-publique-en-france/>

¹⁰⁴ Ces statistiques locales sont toutes disponibles sur un outil cartographique en libre accès disponible sur : <https://statistiques-locales.insee.fr/#c=home>

« chef de ménage » (ou « chef de famille ») devenu en 1982¹⁰⁵, « la personne de référence du ménage » est aujourd'hui déterminée « à partir de la structure familiale du ménage et des caractéristiques des individus qui le composent. Il s'agit le plus souvent de la personne de référence de la famille quand il y en a une, ou de l'homme le plus âgé, en donnant priorité à l'actif le plus âgé. ». De façon tautologique (dans son sens mathématique), la définition de la « personne de référence de la famille » renvoie à la définition de la « personne de référence du ménage ». Par conséquent, même s'il est avancé que « la détermination de la personne de référence de la famille » ou du ménage, est « modifiée », force est de constater, que ce dernier renvoi toujours à « l'homme le plus âgé ». En conséquence, cette absence de distinction des positions au sein d'un foyer conduit à « sous-estimer systématiquement la pauvreté féminine et à surestimer la pauvreté masculine (S. Ponthieux, 2004) ». Donc dans les études sur la richesse, les revenus ou les niveaux de vie, les femmes sont invisibilisées, rien n'est dit sur « l'autonomie économique des individus composant le ménage » quand bien même note le dernier rapport d'information de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le « budget intégrant l'égalité », « un très grand nombre de données en la matière sont individualisables et connues de l'administration fiscale ».

C'est ainsi que les rapporteuses recommandent de « lancer des états généraux de la statistique publique genrée sous l'égide du Conseil national de l'information statistique (CNIS). »¹⁰⁶. Outre l'exploitation des données qui ont déjà été récoltées afin d'introduire une « variable sexe », il faut d'après Grobon Sébastien et Mourlot Lisa¹⁰⁷, non seulement « interroger la spécificité de la dimension féminine d'une question comme pouvant modifier l'ensemble de la perspective d'analyse (Milewski et al., 2005). Mais il faut également pouvoir s'appuyer sur des données quantitatives sexuées, qui doivent être produites dans tous les domaines ». Ce qui suppose

¹⁰⁵ « Il est important de remarquer que puisque le chef de ménage est alors celui qui se déclare comme tel à l'agent recenseur, rien n'empêche une épouse qui remplit le formulaire de se déclarer chef de ménage. C'est justement cette possibilité qu'interdit le bouleversement de 1982. Le caractère arbitraire de la détermination du chef ne réside plus dans le choix fait par le ménage, mais dans la règle statistique (...) L'introduction de la personne de référence permet de conserver comme individu représentant le ménage celui qui correspond à l'idée traditionnelle de chef de famille. » D'après, DE SAINT POL Thibaut, DENEY Aurélie, MONSO Olivier, « Ménage et chef de ménage : deux notions bien ancrées », Travail, genre et sociétés, 2004/1 (N° 11), p. 63-78. DOI : 10.3917/tgs.011.0063. URL : <https://www.cairn.info/revue-travail-genre-et-societes-2004-1-page-63.htm>

¹⁰⁶ Les deux rapports commandés en 1999 (Rapport du groupe de travail présidé par Catherine Blum, « Les situations respectives des femmes et des hommes : statistiques pertinentes », décembre 1999.) et en 2013 (PONTHEIU, *L'information statistique sexuée dans la statistique publique : état des lieux et pistes de réflexion* », octobre 2013) sur la question n'auront donc pas permis une évolution notable sur le sujet.

¹⁰⁷ GROBON Sébastien, MOURLOT Lisa, « Le genre dans la statistique publique en France », Regards croisés sur l'économie, 2014/2 (n° 15), p. 73-79. DOI : 10.3917/rce.015.0073. URL : <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2014-2-page-73.htm>

d'après, eux, de refonder notamment, les catégories socioprofessionnelles, aujourd'hui imprécises s'agissant des professions fortement féminisées.

Face à ce constat, et en attendant des changements, les collectivités qui souhaitent adopter la budgétisation sensible au genre et donc produire une première analyse de contexte, doivent appréhender les statistiques produites avec, à l'esprit, le manque de prise en compte du genre et donc les biais statistiques engendrés. Toutefois, par une réflexion statistique interne fondée sur des besoins qu'elles déterminent, au regard des politiques ou services qu'elles souhaitent analyser, elles peuvent, de manière ciblée, mettre en œuvre, entre autres, des indicateurs et évaluations qui répondent aux questions posées par la Professeure Elson. Il s'agit ici des « GB tools ».

Enfin, s'agissant des recettes, le manque d'autonomie financière des collectivités territoriales, sur lequel, l'étude reviendra, ne permet pas de considérer l'évaluation de l'incidence des recettes fiscales, ventilées par sexe. Cependant, une réflexion sur le quotient familial peut éventuellement présenter un intérêt du point de vue du genre, pour les communes qui fixent, en fonction du quotient familial, le coût de certains services municipaux pour ses usagers.

Section 4. Les méthodes de liaison de l'égalité femmes-hommes et du budget

À nouveau, le panorama des méthodes de liaisons de l'égalité femmes-hommes et du budget (1.) posera la question de leur adaptation au cadre local (2.).

1. Le panorama des méthodes de liaisons de l'égalité femmes-hommes et du budget

Logiquement, après le choix de la manière dont est introduit le genre dans le processus, après la production de données genrées qui renseignent sur les incidences genrées du budget, il faut exploiter et présenter ces données pour faire le lien avec la réalisation de l'égalité. Subséquemment, il demeure d'une part, des moyens informationnels qui lient le budget à des critères, des classifications, des explications qui expriment l'effet de la dépense (ou des recettes)¹⁰⁸ sur un ou plusieurs enjeux de l'égalité de genre. D'autre part, il existe une exploitation des données vers l'action, soit l'allocation de ressources dirigées vers des politiques d'égalité.

Dès lors, il sera d'abord question d'explicitier la méthode de classification des programmes ou des dépenses, l'approche par ligne budgétaire, le rapport de suivi transversal des dépenses, le

¹⁰⁸ Les médiums, présentés par les auteurs, ne font pas référence directement aux recettes, cependant, rien n'empêche que les analyses sur les recettes y soient traitées.

rapport sur le genre dans le budget ainsi que la présentation des effets macroéconomiques des dépenses sur les femmes et l'égalité femmes-hommes. Si ces derniers s'appuient nécessairement sur des données récoltées, ces dernières ne sont pas nécessairement celles produites par l'application des « *GB tools* » exposée ni ne s'inscrivent obligatoirement dans une démarche à part entière de budgétisation sensible au genre. C'est pourquoi elles peuvent être également regardées de manière indépendante. D'où l'intérêt de la présentation par Tindara Addabo, Gloria Alrcon-Garcia et Angela O'Hagan qui démontre la flexibilité de la budgétisation sensible au genre.

Ensuite, l'intégration du genre dans l'allocation des ressources exploite directement les données récoltées pour l'allocation des ressources.

Ainsi, l'approche par la classification des programmes ou des dépenses (*Classification of budget programs or budget expenditures*) vise d'abord à identifier des catégories des programmes ou une catégorie de dépense particulièrement pertinente du point de vue du genre. Ensuite, elle vise à les analyser au moyen de méthodes adaptées selon le programme ou catégorie de dépense. Plusieurs méthodes peuvent donc être utilisées pour tout le budget. Ces dernières peuvent être celle d'une tricatégorisation des dépenses, ou bien la production d'une note sur comment la perspective de genre a été ou va être prise en compte. Ces analyses peuvent être compilées dans un document parallèle. Elle lie directement l'analyse genrée et le budget.

Dans une même idée, l'approche par ligne budgétaire (*account-based approach*) est une approche basée sur l'attribution de plusieurs notes pour une même ligne de dépense dans une perspective globale d'égalité femmes-hommes. Chacune de ces notes communique une information relative à une préoccupation précise, en lien avec un enjeu de l'égalité femmes-hommes. Ainsi, à titre d'exemple, une ligne budgétaire peut être notée selon le niveau d'emploi de femmes dans le secteur, l'activité ou le service concerné par la ligne budgétaire et selon le caractère profitable de la dépense pour les femmes et pour les hommes de la dépense. Cette méthode a pu être suivie en Italie¹⁰⁹.

Ensuite, le rapport de suivi transversal des dépenses (*tracking financial allocations to promote women's rights and gender equality*) vise à mettre en avant le montant et la part des ressources allouée à la promotion des droits des femmes et de l'égalité à travers tout le budget¹¹⁰. Il s'agit d'une information de contexte au budget qui peut être combiné à d'autres méthodes ou outils. Pour être véritablement intéressante, l'analyse ne doit pas se concentrer uniquement sur des

¹⁰⁹ Cf. O'HAGAN, A., & KLATZER, E., *Gender Budgeting in Europe: Developments and Challenges*, 2018, Palgrave Macmillan, p.120

¹¹⁰ Il correspond dans l'idée au Document de politique transversal égalité entre les femmes et les hommes.

dépenses marginales dirigées vers l'égalité ou vers les femmes ou les hommes. Il faut un certain recul sur tout le budget. Ce rapport n'implique cependant pas qu'une budgétisation sensible au genre soit mise en œuvre en tant que tel (p120). On retrouve ici la démarche du DPT Égalité.

Dans une démarche de budgétisation sensible au genre, il peut être rédigé un rapport sur le genre dans le budget (*gender budget statements (GBS)*). Dès lors, il peut être un moyen permettant de présenter les fruits de toutes les analyses genrées sur le budget en annexe de ce dernier. Il révèle ainsi le niveau d'engagement politique pour l'égalité.

Enfin, la présentation des effets macroéconomiques des dépenses sur les femmes et l'égalité femmes-hommes (*Macro fiscal perspectives on the impacts of budget expenditures on women and gender equality*) peut accompagner le budget. D'après les auteures, les entreprises de budgétisation sensible au genre ont jusqu'ici été menées à l'échelle mésoéconomique¹¹¹ ou microéconomique. Ainsi, il s'agit d'analyser les effets macroéconomiques des choix de politiques budgétaires sur les femmes et les hommes. Une méthodologie d'évaluation (en allemand) a pu être proposée par Bauer, T., & Baumann, B. (1996) pour évaluer l'impact des restrictions budgétaires ou politiques d'austérité sur les femmes et les hommes¹¹².

Enfin, dans une démarche plus active, se trouve l'intégration du genre dans l'allocation des ressources (*Gender perspectives in resource allocations*) qui vise à allouer des ressources vers des politiques d'égalité, en fonction des données révélées par l'application des « *GB tools* ». Elle est, évidemment, un moyen incontournable de la budgétisation sensible au genre qui vise à corriger les disparités entre les femmes et les hommes engendrées par le budget.

2. L'adaptation des méthodes de liaison de l'égalité femmes-hommes et du budget au cadre local

Une fois encore, il s'agit ici d'étudier dans quelles mesures les méthodes de liaisons de l'égalité femmes-hommes explicitées ci-dessus, peuvent être mises en œuvre au niveau local.

¹¹¹ Définie par Alternatives économiques comme le « *niveau d'analyse ou d'observation privilégiant la branche (ou le secteur) et intermédiaire entre la microéconomie et la macroéconomie* ». URL : <https://www.alternatives-economiques.fr/dictionnaire/definition/97512#:~:text=Niveau%20d'analyse%20ou%20d,la%20micro%C3%A9conomie%20et%20la%20macro%C3%A9conomie>.

¹¹² Bauer, T., & Baumann, B. (1996). *An den Frauen sparen? Eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen* («*Économiser sur les femmes? Une étude sur les effets des politiques d'austérité fédérales, cantonales et communales sur les femmes* ») Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-377975>

D'abord, l'approche par la classification des programmes ou des dépenses (*Classification of budget programs or budget expenditures*) amène à nouveau à préciser qu'il n'y a pas, au niveau des collectivités locales, une présentation du budget par programmes. En effet, la nomenclature budgétaire et comptable n'est pas accueillante pour la budgétisation sensible au genre. Elle impose de prévoir une présentation de l'analyse genrée du budget, et une formulation d'objectif et d'indicateurs qui ne s'appuient pas sur cette architecture budgétaire (par nature ou fonctionnelle) en raison de la déconnexion de cette présentation avec le détail des dépenses (et recettes) réalisées dans le cadre d'une politique publique, sur lesquelles repose l'analyse genrée, mais qui ne trouve pas de traduction directe dans la nomenclature budgétaire. Par conséquent, cela induit une multiplication des présentations du budget primitif : par nature, par fonction et par politique de la Ville. Soit, le développement parallèle d'une budgétisation par programme. Une nomenclature de type LOLF, permettrait à l'instar de ce qui est réalisé dans le cadre du « budget vert » de l'État d'exposer l'analyse au niveau des actions. Donc on peut se demander dans quelle mesure la Ville de Lyon développe une approche de budgétisation par programme. En ce qui concerne, l'implémentation de cette approche au local pour y accueillir ensuite une perspective de genre, cette question appelle de larges développements qui sont conduits par la doctrine. En l'état des choses, on se contente ici d'avancer que l'architecture budgétaire et comptable n'est pas accueillante et donc qu'il faut développer d'autres stratégies d'implémentation du genre. Que ce soit par le développement parallèle, d'une présentation du type budget par programme ou par la poursuite d'autres approches.

Ainsi, il faut se concentrer ici sur la classification par dépenses qui peut être mise en œuvre à l'échelle des collectivités territoriales, même si là encore le manque de granularité de la nomenclature budgétaire et comptables ne permet pas de fonder l'analyse sur les documents budgétaires tels qu'ils sont votés. Ainsi, cela suppose de concentrer la démarche sur un détail dans les dépenses qui n'est pas accessible au public.

S'agissant de l'approche par ligne budgétaire (*account-based approach*) est une approche basée sur l'attribution de plusieurs notes pour une même ligne de dépense dans une perspective globale d'égalité femmes-hommes. Il s'agit d'une approche envisageable à l'échelle locale, tant qu'encore une fois la granularité de l'information le permet. Mais également tant que des préoccupations assez précises et assez pertinentes pour l'ensemble des dépenses puissent être utilisées pour construire un système de notation.

Le rapport de suivi transversal des dépenses (*tracking financial allocations to promote women's rights and gender equality*) est évidemment un outil transposable au niveau local. Il ne pose aucune difficulté particulière, outre celles de l'analyse des dépenses. De même, le rapport sur le genre dans le budget (*gender budget statements (GBS)*) peut être utilement annexé au rapport sur le budget primitif.

Enfin, s'agissant de la présentation des effets macroéconomiques des dépenses sur les femmes et l'égalité femmes-hommes (*Macro fiscal perspectives on the impacts of budget expenditures on women and gender equality*), elle n'apparaît pas comme un moyen pertinent à l'échelle d'une collectivité locale, ou *a minima* d'une commune. En effet, les collectivités ne font pas des choix de politiques macroéconomiques puisqu'à leur échelle, elles n'influent pas sur les grands agrégats qui composent la macroéconomie et sont donc davantage sensibles aux effets procyclique et contracyclique de la politique économique. S'agissant des effets mésoéconomiques des budgets des collectivités territoriales, il semblerait qu'il ne s'agit pas d'un terrain d'étude développé des sciences économiques¹¹³. Se faisant, il apparaît difficile pour une commune de mettre en œuvre une telle étude¹¹⁴, d'autant plus ventilée par sexe, mais surtout au sein d'un « *millefeuille territorial* » qui brouillerait sans doute l'analyse. Pour autant, aucune affirmation catégorique ne peut être dressée ici, l'économie territoriale étant en dehors du champ d'expertise.

Finalement, la présentation des adaptations possibles des instruments et méthodes de budgétisation sensible au genre permettra d'éclairer les choix de la Ville de Lyon. Ces choix doivent, pour la réussite de la démarche, présenter une dimension stratégique. Un cadre stratégique expérimental est alors nécessaire.

¹¹³ Cf. PECQUEUR Bernard, « L'économie territoriale : une autre analyse de la globalisation », *L'Économie politique*, 2007/1 (no 33), p. 41-52. DOI : 10.3917/leco.033.0041. URL : <https://www.cairn.info/revue-l-economie-politique-2007-1-page-41.htm>

¹¹⁴ Cf. Nicolas Gillio, Emmanuel Ravalet. *Éléments d'économie territoriale et urbaine : état de la connaissance, outils et débats*. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 2009, 108 p., illustrations, figures, graphiques, tableaux, bibliographie. ffhal-02150409f

CHAPITRE 2 : LA NÉCESSITÉ D'UN CADRE STRATÉGIQUE EXPÉRIMENTAL

Le cadre stratégique expérimental, nécessaire à la réussite de la démarche, se caractérise d'abord par la définition d'un projet politique (Section 1.). Il est marqué à la fois par le choix d'un pilotage disséminé de la démarche (Section 2.) et par le choix de l'approche méthodologique de budgétisation sensible au genre (Section 3.). Une fois cette base stratégique constituée, celle-ci a pu être assurée par la formation des agents aux enjeux de genre et à la tricatégorisation des dépenses (Section 4.)

Section 1. La définition d'un projet politique

La définition du projet politique que représente la budgétisation sensible au genre s'effectue à travers la définition choisie par la Ville de Lyon de la budgétisation sensible au genre (1.), mais également à travers les définitions des objectifs stratégiques, reflet d'une volonté politique (2.).

1. La définition lyonnaise de la budgétisation sensible au genre

Afin d'analyser l'expérience lyonnaise de budgétisation sensible au genre, il faut commencer par s'intéresser à la définition qu'en donne la Ville de Lyon. En effet, la budgétisation sensible au genre, ne connaît pas, comme déjà explicitée, de définition consensuelle. De plus, il existe une gradation dans le niveau d'intégration du genre dans le budget. Par conséquent, il est donc indispensable de se pencher sur la réception lyonnaise de la définition pour pouvoir analyser la mise en œuvre de la démarche, au regard de la définition que c'est elle-même donné la Ville de Lyon, mais en gardant à l'esprit la définition formulée plus tôt dans cette étude.

La première remarque qui peut être émise est celle de la légère instabilité définitionnelle de la démarche dans la communication de la Ville.

Dans sa première communication, en septembre 2021, intitulée « présentation de la démarche appliquée à la Ville de Lyon », elle répond à la question « qu'est-ce qu'est la budgétisation sensible au genre ? » :

*« Un moyen et un outil pour **mesurer et favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes dans les politiques publiques** !*

L'entrée par le budget permet de couvrir l'intégralité des actions et services proposés par la Ville et d'appuyer des choix d'orientations stratégiques.

Ainsi, l'ensemble des dépenses, qu'elles soient de fonctionnement ou d'investissement, est passé au crible d'une grille d'indicateurs qui va permettre :

***De mesurer et d'identifier** d'éventuels écarts - c'est la phase de diagnostic et d'objectivation ;*

***D'adopter d'éventuelles mesures correctrices** ou de rééquilibrage afin de compenser les disproportions constatées ;*

***D'évaluer dans le temps** l'évolution de l'engagement de la collectivité en faveur de l'égalité.*

Ainsi, ce projet ne peut être réduit à une démarche purement comptable qui ne viserait que l'analyse du nombre de femmes ou d'homme bénéficiaires de l'action publique.

Chaque action est ainsi analysée dans son contexte et au regard de ses finalités premières. ».

Ensuite, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire 2023, la budgétisation sensible au genre a pu être définie de la façon suivante (annexe n°2) :

« La démarche de budgétisation sensible au genre (BSG) est un outil qui vise à mesurer et à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes dans les politiques publiques. L'entrée par le budget permet de couvrir l'ensemble des actions et services proposés et d'appuyer des choix d'orientations stratégiques. L'analyse des dépenses publiques au prisme du genre permet ainsi de :

*- **Mesurer et d'identifier d'éventuels écarts** : c'est la phase de diagnostic et d'objectivation.*

*- **Repérer** la façon dont la conception d'une politique publique, d'une action ou d'un dispositif peut, directement ou indirectement, produire ou renforcer une inégalité, ou au contraire chercher à y remédier : c'est la phase de prise de conscience et d'analyse.*

*- **Adopter d'éventuelles mesures correctrices** ou de réduction des écarts : c'est la phase de rééquilibrage ou de compensation.*

*- **Évaluer dans le temps** l'évolution de l'engagement de la collectivité en faveur de l'égalité. »*

Enfin, dans le rapport sur le budget primitif 2023, elle indique :

« Pour rappel, son objectif est d'analyser objectivement la façon dont les dépenses publiques se répartissent au bénéfice des femmes ou des hommes, d'identifier d'éventuels écarts et d'adopter in fine des mesures correctives pour tendre vers plus d'égalité ».

Par conséquent, la budgétisation sensible au genre a été définie par trois fois. Si sa qualification de « *moyen* » et « *outil* » a évolué pour ne contenir que le qualificatif d' « *outil* », ce n'est pas la seule variation définitionnelle.

Premièrement, dans la première définition donnée, le genre n'est pas mentionné, seule existe une référence à « *l'égalité entre les femmes et les hommes* ». La mention du genre apparaît dans la définition donnée à l'occasion du DOB dans lequel est mentionné « *l'analyse des dépenses publiques au prisme du genre* ». Cependant, cette mention du genre n'est pas reprise dans le rapport sur le budget primitif. Évitée à dessein, ou simple omission, la question de la prise en compte du genre se pose : la grille d'analyse du budget se concentrera-t-elle sur une approche de pure égalité comptable entre les femmes et les hommes ?

A priori, il n'en est pas ainsi à en croire la première définition proposée qui indique : « *Ainsi, ce projet ne peut être réduit à une démarche purement comptable qui ne viserait que l'analyse du nombre de femmes ou d'homme bénéficiaires de l'action publique* ». Toutefois, les étapes à partir desquelles est tirée cette conclusion reflètent une approche quantitative de répartition des crédits entre les femmes et les hommes.

Par ailleurs, concernant l'explication de l'approche globale, il peut être remarqué que la première définition manquait d'inclure l'analyse des « *éventuels écarts* » observés. En effet, il faut dans le cadre de la budgétisation sensible au genre s'intéresser au fait de savoir si les écarts observés sont justifiés au regard de l'objectif général d'égalité. La phase de « *prise de conscience et d'analyse* » est finalement ajoutée au moment du DOB.

Deux observations peuvent être émises. D'abord, la démarche de budgétisation sensible au genre ne concernera pas les recettes. Ensuite, afin d'assurer une meilleure compréhension de la démarche, il serait opportun d'améliorer cette définition pour qu'elle permette de mieux véhiculer l'essence de la budgétisation sensible au genre. L'affirmation selon laquelle la démarche n'est pas « *purement comptable* » pourra être vérifiée dans le déploiement de la démarche, où pourra être recherché si l'analyse inclus, notamment, au-delà d'une vérification d'une égale répartition des crédits, une réponse aux besoins adaptés à l'objectif global d'égalité, à une vérification d'une satisfaction et d'une qualité égale des services ainsi qu'une analyse des effets sur le temps ou des

coûts invisibles. Finalement, reste à savoir, dans quelle approche d'intégration se place la Ville de Lyon.

La Ville de Lyon a par conséquent mis en avant, une définition différente de la Ville de Paris, dans son rapport sur la budgétisation sensible au genre, datant de 2021¹¹⁵ : « *La budgétisation sensible au genre (BSG) peut être définie comme l'application d'une approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le processus budgétaire, à travers l'évaluation des budgets existants avec une perspective de genre, la création d'indicateurs financiers et une restructuration des recettes et des dépenses, pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. L'outil budgétaire permet d'appréhender l'ensemble des politiques de la Ville à travers les données chiffrées objectives des moyens alloués.* ». La question est cependant de savoir, si cette différence induit une différence dans l'approche, ou si la question de la définition face au public est un exercice purement communicationnel qui n'entraîne pas de différence dans l'expérimentation.

La budgétisation sensible au genre ici définie témoigne de la volonté politique de la mise en œuvre de la démarche. Il faut désormais définir les objectifs que la Ville de Lyon affiche pour le développement de la budgétisation sensible au genre.

2. La définition d'objectifs reflète d'une volonté politique

La force et la continuité de la volonté politique est évidemment un prérequis majeur dans le déploiement de la budgétisation sensible au genre. Celle-ci se traduit notamment dans les objectifs que la majorité au pouvoir se fixe, et fixe à son administration. À Lyon, c'est la majorité écologiste issue des dernières élections municipales qui porte ce projet. Elle l'a ainsi intégrée dans son « plan de mandat 2020-2026 »¹¹⁶, notamment sous la thématique « Egalité femmes-hommes » à laquelle est notamment rattachée deux « actions prioritaires » :

« Egalité femmes-hommes

Action prioritaire 1 : une budgétisation municipale égalitaire au regard du genre, passant par un état des lieux puis des mesures pour corriger les processus budgétaires lorsqu'ils aggravent les inégalités entre les femmes et les hommes.

¹¹⁵ Ville de Paris, Budgétisation sensible au genre 2021, Rapport année 1, p.7 URL : <https://cdn.paris.fr/paris/2022/04/20/22f9a7174618e4b2b026ee5aca27d1db.pdf>

¹¹⁶ Ville de Lyon, Plan de mandat 2020 -2026, p.54 URL : <https://www.lyon.fr/sites/lyonfr/files/content/documents/2022-01/Plan%20de%20mandat%202020-2026.pdf>

Action prioritaire 2 : une conception de l'aménagement urbain et des mobilités sous le prisme du genre, afin que la transformation écologique de la Ville soit également une occasion de renforcer un accès égalitaire aux espaces et aménagements urbains, pour les femmes comme pour les hommes. »

Il serait intéressant de voir comment « l'action prioritaire 2 » sera combinée, voire fondue dans la première. La volonté est aussi d'être la première « Ville de plus de 500 000 habitants »¹¹⁷ à mettre en place la démarche de budgétisation sensible au genre. En parallèle, de ce dernier, « *un budget climat* » qui porte sur l'« *évaluation du dégagement de CO2 sur les opérations financées par la Ville de Lyon* » veut être implémenté. Cette volonté politique s'est exprimée à travers une importante communication en 2021 à travers les médias nationaux. S'agissant du journal municipal, à destination des habitants de la commune, intitulé *Au Fil de Lyon*, ce dernier n'a été saisi à des fins explicative de la démarche.

L'objectif de plein déploiement est fixé, dans le document de présentation de septembre 2021 pour 2023-2024, avec des premiers résultats en 2021 pour le budget 2022. Cet objectif, ambitieux, n'a pas pu être atteint. Il faudra interroger les difficultés qui ont pu être rencontrées. Le projet s'étend plus largement sur le temps de la mandature. L'enjeu est alors d'ancrer suffisamment la démarche pour permettre sa poursuite en cas d'alternance politique. Il y a donc un certain « contre-la-montre » engagé. Par conséquent, il est important pour la majorité de transmettre son engagement à ses services et les agents. Il faut donc, à travers la formation, transmettre l'intérêt de la démarche. Le pilotage apparaît alors comme la clé pour la réussite de la démarche.

¹¹⁷ Francois Fouquelle. (2021). Budget genré de Lyon : pour l'égalité réelle femmes/hommes. Europe Écologie les Verts. <https://www.eelv.fr/budget-genre-de-lyon-pour-legalite-reelle-femmes-hommes/>

Section 2. Le pilotage disséminé de la démarche

Le pilotage de la démarche, élément clé de la réussite de la budgétisation sensible au genre, se caractérise par son caractère disséminé. Le pilotage a d'abord fait intervenir un tiers expert (1.) et s'est illustré par une conduite répartie entre des directions jugées stratégiques (2.).

1. L'appel à un tiers expert : Perfégal et l'Être égal

La démarche de budgétisation sensible au genre fait appel à une expertise du genre avancée sur les questions de genre. La question de la formation de cette expertise a pu être étudiée par Thompson et Prügl dans le cadre d'une expertise internationale sur le genre¹¹⁸. Ils définissent pour les besoins de leur recherche, l'expert comme des personnes qui au moment de leur enquête, sont engagées sur des questions de genre auprès d'organisations inter-gouvernementales et non gouvernementales internationales. Ils révèlent le « *le caractère hétérogène de la catégorie des expertes en genre : certaines sont des « généralistes du genre » dans les politiques publiques ; d'autres sont spécialisées en genre et étudient les problématiques uniquement sous ce prisme ; une troisième catégorie renvoie aux expertes ayant une double compétence (en santé et genre, en éducation et genre, etc.)* »¹¹⁹

Pour aider la Ville dans le déploiement de la démarche, la municipalité a donc fait appel à un assistant à maître d'ouvrage via un marché public lancé en avril 2021. La durée totale de l'assistance s'éleva à deux et demi. Elle choisit Perfégal et l'Être égal, société de conseil et association qui se sont associées et qui travaillent toutes deux sur le genre auprès de personnes publiques françaises et étrangères ainsi qu'auprès d'entreprises. Leurs équipes sont composées d'expertes et d'experts qui se rattachent aux trois catégories identifiées. Leur expertise ne concerne cependant pas les finances publiques territoriales même, si des membres de leur équipe ont pu travailler en collectivité. D'après Isabelle Guéguen, interrogée à l'occasion de cette étude, leur cahier des charges impliquait d'aider la Ville à mettre en œuvre une tricatégorisation des dépenses,

¹¹⁸ Traduction de l'auteure, " Because the project sought to address the role of gender expertise at the international level, we defined gender experts as individuals who were at the time of the survey hired for gender-related work in inter-governmental and international non-governmental organizations (IOs and INGOs)" dans Thompson, H. et E. Prügl. 2015. *Gender Experts and Gender Expertise. Results of a Survey*. Programme on Gender and Global Change Working paper. 8/2015. Genève : Graduate Institute of International and Development Studies.

¹¹⁹ Angeloff, T. 2017 'Le genre : une expertise comme les autres ?', in C. Verschuur (dir.), *Qui sait ? Expertes en genre et connaissances féministes sur le développement*, Paris : L'Harmattan. Collection Genre et développement. Rencontres, pp. 113-125

sur laquelle il faudra revenir. Il s'agit, au côté du Centre Hubertine Auclert¹²⁰, pour le compte duquel certaines ont pu intervenir, des entités engagées par les communes en France pour les accompagner dans le déploiement de la budgétisation sensible au genre. Plusieurs communes font appel à Perfégal telles que Paris, Strasbourg, Montreuil, ou encore Nantes.

Le Centre Hubertine Auclert produit par ailleurs une littérature de référence pour toutes les personnes publiques, dont les collectivités territoriales, en matière d'égalité femmes-hommes et de lutte contre les violences sexistes et sexuelles. Sur la budgétisation sensible au genre, c'est un guide rédigé en 2015 par Isabelle Gueguen, associée de Perfégal et Paul Dulny, intitulé « guide sur la budgétisation sensible au genre » qui est la référence pour les collectivités territoriales. Ce dernier met en avant plusieurs méthodes de mise en œuvre de la budgétisation sensible au genre, dont celle de la « tricatégorisation », inscrite au cahier des charges par la Ville de Lyon.

L'accompagnement par Perfégal et l'Être égal a pris fin en octobre 2022. Il n'a pas été renouvelé par la Ville de Lyon, qui continue pour le moment seule, le développement de l'expérience. Le rôle des expertes et experts auprès de la Ville a été, principalement, un rôle de formation dans un premier temps aux enjeux liés au genre et à la budgétisation sensible au genre puis à la tri catégorisation des dépenses. Finalement, ces dernières ont pu formuler des propositions à la Ville pour améliorer la mise en œuvre de la démarche.

Outre cet aide à maîtrise d'ouvrage qui a permis de cadrer le pilotage de la démarche, c'est le pilotage technique qui doit être étudié.

2. Le choix d'un pilotage par des directions jugées stratégiques

Pour mettre en œuvre la démarche de budgétisation sensible au genre, la Ville a fait le choix de développer le projet au sein de cinq Directions « pilotes ». Ces Directions sont la Direction des Sports, le Musée de Beaux-Arts, la Direction des espaces verts, la mairie du 7^{ème} arrondissement et la Direction de la commande publique.

La Direction des sports assure dans le cadre de ses activités, l'exploitation des équipements sportifs dont les piscines et patinoires, des animations sportives et subventionnes les clubs sportifs. Ses dépenses de fonctionnement pour 2023 s'élèvent à 7,826 millions d'euros. Cette Direction a été choisie pour les enjeux de genre qui entourent la pratique sportive, enjeu de santé publique. Elles

¹²⁰ Organisme associé de la Région Île-de-France, le Centre Hubertine Auclert est le Centre francilien pour l'égalité femmes-hommes. Il a pour principaux objectifs la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et la lutte contre les violences faites aux femmes à travers l'Observatoire régional des violences faites aux femmes. Il apporte de l'expertise et des ressources sur ces thèmes aux actrices et acteurs qui œuvrent sur le territoire francilien.

disposent des données des adhérents aux clubs de sport ce qui constitue une base de travail importante, d'autant plus que 3 millions d'euros de subventions sont versés aux 400 clubs sportifs de la Ville. Par ailleurs, la Direction mettait déjà en œuvre une démarche de politique de favorisation de la pratique sportive féminine.

Le Musée des Beaux-Arts, a été choisi à la fois pour sa qualité d'équipement qui accueille du public et pour sa dimension culturelle. Ont été alloués à son fonctionnement, 1,613 million d'euros pour 2023. Il a accueilli en 2021, 144 447 visiteurs.

La Direction des espaces verts ou Direction biodiversité et nature en Ville, quant à elle, a pour mission : « la maintenance du Parc de la Tête d'Or et des parcs et jardins de la Ville de Lyon (fleurissement, élagage, bacs à fleurs dans certains arrondissements...) ; l'entretien technique des fontaines et la gestion des horaires de fonctionnement ; la maintenance des aires de jeux pour enfants et du mobilier urbain dans les parcs et jardin clos ainsi que sur les Berges du Rhône. »¹²¹

La Mairie d'arrondissement du 7^{ème} a été choisie en concordance avec l'objectif d'appliquer la démarche à tous les budgets de la Ville. Elle permet d'introduire la démarche de budgétisation sensible au genre dans les liens directs avec l'administré.

La Direction de la commande publique a été choisie quant à elle dans une perspective d'inclusion du genre dans les processus de commande publique et notamment le Schéma de promotion des achats publics socialement et économiquement responsables (SPASER).

À l'analyse de ces choix, plusieurs remarques se dressent. Premièrement, les choix n'ont pas été fait à partir de l'architecture du budget qu'il s'agisse du budget primitif ou du compte administratif, dans lequel aurait d'abord été identifiée une fonction, telle que la fonction 3 « Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs », pour l'intérêt qu'elle représente en matière de genre, puis aurait suivi une identification des politiques qui s'y rapportent et finalement les Directions qui les mettent en œuvre.

Par conséquent, la stratégie d'expérimentation s'est effectuée à travers le choix de directives pertinentes au regard de plusieurs facteurs : l'existence de données sexuées sur le public concerné, la variété de l'activité des Directions impliquant une diversité dans la répartition de la nature des

¹²¹ Direction Biodiversité et Nature en Ville, Ville de Lyon, URL : <https://www.lyon.fr/lieu/services-ville-de-lyon/direction-des-espaces-verts>

crédits, l'intérêt estimé de l'introduction d'une perspective de genre ainsi que la capacité de mobilisation du service.

Ensuite, il faut par ailleurs noter que le travail de la Direction de la commande publique ne repose pas sur une analyse du budget même s'il est question d'utilisation de crédits budgétaires en tant que moyen de levier pour l'égalité femmes-hommes. La démarche est donc plus celle d'égaconditionnalité dans un contexte général de *gendermainstreaming* à l'appui de l'obligation d'édition du SPASER à partir d'un seuil de 100 millions d'euros d'achat hors taxes. Ainsi la démarche de la direction de la commande publique n'est pas le cœur de sujet de l'étude.

Finalement, l'AMO a pu être en contact selon les Directions avec des responsables administratif et financier, le Cabinet de la mairie du 7^{ème} et sa secrétaire générale, la Directrice du Musée et trois agents investis dans l'organisation des expositions et la communication, le chargé de mission SPASER s'agissant de la Direction de la Commande publique ou encore des chefs de service. Trois comités de copilotages ont pu être organisés avec les directeurs généraux adjoints des services concernés. Un comité technique a pu réunir toutes les Directions en même temps.

Il faut noter que depuis la fin de l'AMO, la chargée de mission égalité ainsi que le service finance et contrôle de gestion assure l'encadrement de la démarche. L'objectif s'agissant des COTECH serait que soit organisée une réunion par trimestre.

Une fois le cadre de pilotage établi, il faut former les agents à la budgétisation sensible au genre.

Section 3. Le choix de l'approche méthodologique de budgétisation sensible au genre

L'expérimentation lyonnaise de budgétisation sensible au genre a nécessité la construction d'une méthode lyonnaise de budgétisation sensible au genre (1.) Ce choix méthodologique peut être mis en relief par une étude des choix d'autres communes telles que Nantes, Paris, Rennes, Strasbourg et la ville de Vienne en Autriche (2.).

1. La construction d'une méthode lyonnaise de budgétisation sensible au genre

La Ville de Lyon a donc choisi, à court terme, de déployer la budgétisation sensible au genre de manière ciblée. En reprenant la grille typologique proposée par les auteures, Elisabeth Klatzer, Tindara Addabo, Gloria Alrcon-Garcia et Angela O'Hagan, il est possible d'analyser l'approche globale de la Ville de Lyon.

À court terme, l'intégration du genre dans le processus budgétaire se fait donc de manière ciblée se rapprochant ainsi de l'approche par politiques prioritaires. La différence réside cependant dans le fait que le ciblage a davantage été calibré sur les Directions et leurs missions, plutôt que sur une politique publique jugée prioritaire. Ainsi, il n'a pas été défini, au préalable, des objectifs conduisant à l'élection de politiques prioritaires. À long terme, l'intégration du genre dans le processus budgétaire se veut complète, ici se niche le défi de l'expérimentation.

S'agissant des méthodes et instruments d'analyses employés, ces derniers n'ont pas été mis en œuvre d'emblée par la Ville de Lyon. Certains d'entre eux interviennent à une certaine étape de l'entreprise de tricatégorisation qui sera détaillée ensuite.

En ce qui concerne les méthodes de liaison du genre et du budget, la Ville a fait le choix d'une approche par classification des dépenses de fonctionnement et d'investissement selon la méthode de tricatégorisation à l'appui de son « Plan d'engagements Financier (PEF) » 2022. Cette méthode était imposée dans le cahier des charges de l'AMO.

Cette méthode consiste à classer les dépenses en trois catégories. Dans une catégorie 1, la dépense est jugée neutre en termes d'impact sur le genre. En catégorie 2, la dépense est considérée comme volontariste en ce qu'elle concourt à renforcer l'égalité femmes-hommes. Enfin, dans la

catégorie 3, sont classées les dépenses considérées comme « genrables » c'est-à-dire dont l'impact est susceptible d'avoir un éventuel impact selon le genre.

Les résultats de la démarche ne sont pas formellement présentés dans un document parallèle au rapport sur le budget primitif. Des mentions sont faites le long du rapport sur le budget primitif. À l'occasion de la séance du conseil municipal, notamment consacrée au débat d'orientation budgétaire. La présentation de la démarche et de ses premiers résultats a été effectuée par la première adjointe au Maire, puis a été annexée au DOB. Cette annexe n'est cependant pas en libre accès sur le site internet de la Ville¹²².

Le déroulé de la démarche est conduit Direction par Direction, le rythme d'avancement différencie donc selon la Direction. Finalement, le processus de budgétisation sensible au genre s'est schématiquement déroulé de la manière suivante :

1. La Ville de Lyon choisit les Directions pilotes ;
2. Un temps de formation est consacré aux agents sélectionnés ;
3. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont catégorisées selon la méthode de tri-catégorisation ;
4. Une analyse approfondie des dépenses classée en catégorie 3 est conduite. Cette analyse demande l'utilisation d'outil quantitatif et qualitatif pour une production de données nouvelles ;
5. Des indicateurs et/ou objectifs sont formulés au regard des données récoltées ;
6. Une décision est prise pour le budget suivant au regard des résultats de l'analyse.
7. L'avancée de la démarche est sommairement présentée dans la synthèse sur le budget primitif. Les choix budgétaires qui résultent de la démarche sont présentés dans le rapport sur le budget primitif sous les « grands secteurs d'activités » concernés du PEF.

Il sera ensuite question d'explicitier les étapes n'ayant pas encore fait l'objet d'un développement afin de pouvoir ensuite se pencher sur les difficultés, défauts et perspectives de la budgétisation sensible au genre lyonnaise.

¹²² Ville de Lyon, Rapport d'orientation budgétaire pour 2023, janvier 2023, URL : <https://www.lyon.fr/sites/lyonfr/files/content/documents/2023-01/rob.pdf>

2. Le choix d'autres Villes : Nantes, Paris, Rennes, Strasbourg et Vienne

La Ville de Lyon n'est pas la seule commune à mettre en œuvre la budgétisation sensible au genre en France. Ainsi, Nantes, Paris, Rennes et Strasbourg sont aussi dans un processus d'importation de la pratique. D'autres collectivités telles que Montreuil ou Brest se lancent également dans la démarche.

La Ville de Nantes, également accompagnée par Perfégat lance l'expérimentation de budgétisation sensible au genre. Pour commencer, le travail ne porte pas sur l'ensemble des dépenses, mais sur un périmètre réduit aux dépenses du Conservatoire national de musique, au festival Scènes vagabondes ainsi qu'au budget participatif. L'approche n'est pas encore totalement définie. La Ville semble pour l'instant adopter une méthode de mise en perspective du genre par la réflexion sur l'impact de la dépense, avant de mettre en œuvre, éventuellement, une tri catégorisation des dépenses¹²³. Elle développe en parallèle un « budget climat ».

La Ville de Paris a lancé sa démarche en 2016¹²⁴. Cette dernière s'accélère depuis 2020 par la « meilleure appropriation » de la budgétisation sensible par la Direction des finances qui copilote le projet avec le service « égalité, intégration, inclusion » de la Direction de la Démocratie, des Citoyen.ne.s et des Territoires. La Ville a également fait le choix de 5 Directions opérationnelles pilotes : la Direction des Affaires culturelles, la Direction de la Jeunesse et du Sport, la Direction de l'attractivité et de l'Emploi, la Direction de l'Urbanisme et la Direction de la Voirie et des déplacements. Elle se concentre sur leurs dépenses de fonctionnement par une analyse tri-catégorielle¹²⁵, sur la base du compte administratif. Elle développe également, un « marqueur genre » qui vise à intégrer dans le système d'information financière une information sur la prise en compte du genre par la dépense. En parallèle de la budgétisation sensible au genre, la Ville travaille sur l'égaconditionnalité dans ses contrats de subventions et dans ses marchés publics.

La Ville de Rennes s'est également engagée dans une budgétisation sensible au genre sans assistance extérieure. Une lettre de cadrage de l'adjointe aux finances demandant à chaque service

¹²³ Nantes, Rapport de Synthèse du Budget 2023, 3 février 2023, URL : <https://metropole.nantes.fr/files/pdf/sante/3%20Vote%20budget%20annexe%205%20rapport%20synth%c3%a8se.pdf>

¹²⁴ Ville de Paris, Budgétisation sensible au genre 2021, Rapport année 1, URL : <https://cdn.paris.fr/paris/2022/04/20/22f9a7174618e4b2b026ee5aca27d1db.pdf>

¹²⁵ Trois catégories ont été définies : - Spécifique au genre : la dépense vise directement l'objectif d'égalité ; - Genrable : la dépense a un impact indirect sur l'égalité ; - Non genrable : la dépense n'a pas d'effet sur l'égalité

de produire un, deux ou trois indicateurs qui renseignent sur l'impact des dépenses sur l'égalité femmes-hommes. La démarche n'est cependant pas bien installée et des évolutions sont attendues.

La Ville de Strasbourg a, quant à elle conduit, depuis octobre 2021, une première expérimentation de la pratique au sein de la Direction des sports. Ont été tri-catégorisées les dépenses de fonctionnement et d'investissement. Les premiers résultats ont été publiés dans le rapport sur le budget primitif de l'exercice 2023¹²⁶. La démarche a vocation à s'élargir à tout son budget, dont son dispositif de budget participatif avec l'aide du programme européen de la BSG 2022 – 2024 dans laquelle elle est engagée.

Ainsi, la tendance est à la concentration sur les dépenses de fonctionnement ou bien de fonctionnement et d'investissement, dans un périmètre réduit, souvent en lien avec le sport et la culture. La méthode de liaison du genre et du budget qui semble avoir conquis les communes est celle de la tri catégorisation. Avec cette même unité de mesure, les collectivités peuvent faire émerger des difficultés communes sur le processus de catégorisation. Dans le futur, il serait intéressant d'observer les variations dans la catégorisation de dépenses similaires.

En dehors des frontières, toujours en Europe, la Ville de Vienne en Autriche est très engagée dans une démarche de *gendermainstreaming* et a développé dans ce contexte une budgétisation sensible au genre. Depuis 2009, la constitution autrichienne impose aux administrations fédérales, des *Länder* et municipales, la mise en œuvre d'une budgétisation sensible au genre¹²⁷. La Ville de Vienne introduit la budgétisation sensible au genre en 2005. Sa méthode¹²⁸ consiste d'abord en la collecte et l'analyse de données genrées. Puis, la définition d'objectifs prioritaires par l'évaluation des données récoltées par la méthode du 4R¹²⁹. Cette méthode revêt 4 étapes¹³⁰ :

1. Représentation : « cette première étape consiste à déterminer la part de femmes et d'hommes parmi toutes les parties prenantes impliquées dans l'action. Il s'agit à la fois

¹²⁶ Strasbourg, « zoom sur le budget primitif de la ville de Strasbourg », 2023, URL : <https://www.strasbourg.eu/documents/976405/1084762/0/3efd6f09-8e37-bd4e-f118-49e030b0a536>

¹²⁷ Austria's Constitution, art 13, §3 « Federation, Laender and municipalities have to aim at the equal status of women and men in the budgeting. », URL : https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2009.pdf

¹²⁸ Stadt Wien, Gender mainstreaming-made easy, a manual, p. 34-35 URL : <https://www.wien.gv.at/english/administration/gendermainstreaming/principles/manual.html>

¹²⁹ Cette méthode est née en Suède, d'abord sous le nom de méthode des 3R dans le cadre du projet JämKom (l'égalité femmes-hommes à l'échelon municipal), porté par l'Association suédoise des pouvoirs locaux en 1996 et 1997, d'après, DAULNY Paul et GUEGUEN Isabelle, La budgétisation sensible au genre : guide pratique, Centre Hubertine Auclert, 2015, p.16 URL : <https://www.centre-hubertine-auclert.fr/sites/default/files/medias/egalitheque/documents/guide-bsg-web.pdf>

¹³⁰ *Préc.* 131, p. 14

d'identifier qui sont les décisionnaires, qui sont ceux qui mettent en œuvre les activités (administrations, associations, entreprises, etc.) et le groupe-cible bénéficiaire, dans une perspective de genre » ;

2. Ressources : cette étape interroge à la fois la façon dont sont distribuées les ressources (financières, temporelles, spatiales, informationnelles) entre les femmes et les hommes, mais aussi l'accessibilité du service en termes d'accessibilité des infrastructures, des informations, de mobilité, d'obstacles éducationnels, culturels ou autres ;
3. Réalité : cette étape vise à comprendre par une évaluation qualitative, pourquoi les ressources sont distribuées de manière disparate. Il s'agit donc ici d'interroger les causes ;
4. *Rights* : cette étape vise à interroger les normes en vigueur dans le domaine étudié afin d'analyser leurs impacts sur les femmes et les hommes.

Par application de la méthode analytique, des objectifs sont définis puis des propositions sont édictées pour corriger l'inégalité. Le district (arrondissement) n°12 a été la division pilote du projet. La démarche est conduite au niveau des districts (arrondissements). Chaque entité administrative voit la manière dont est présentée la démarche régie par *décret*.¹³¹

Ainsi, si le déploiement de la démarche choisie est différent, les questions qui sont posées à travers la méthode des 4R peuvent être mobilisées dans l'entreprise de catégorisation.

Peu importe le choix méthodologique, il est nécessaire que les agents soient formés à mettre en œuvre la démarche imaginée.

¹³¹ *Ibid*, "How to document gender budgeting at department level is defined in the respective decrees for budgetary planning and annual accounts", une plus grande précision de la présentation n'a pas pu être trouvée en langue française ou anglaise.

Section 4. La formation des agents aux enjeux de genre et à la tricatégorisation des dépenses

La formation des agents aux enjeux de genre et à la tricatégorisation des dépenses a nécessité la définition d'un cadre de cette formation (1.), celle-ci apparaît cependant lacunaire (2.).

1. La définition du cadre de la formation

Les *gendertrainings* sont nés à la fin des années 1990 dans le cadre de l'émergence de mise en œuvre du *gendermainstreaming*¹³². Leur objectif est de donner les clés de l'introduction du genre dans toute l'action publique. Il s'agit donc d'un enjeu majeur dans l'approche intégrée.

Pour lancer la budgétisation sensible au genre, il est donc nécessaire de former tous les acteurs qui ne sont pas tous sensibilisés ou dotés d'une expertise sur les questions relatives au genre. La formation doit alors porter à la fois sur les aspects théoriques de la question du genre que sur les aspects pratiques de la méthode choisie de budgétisation genrée¹³³.

La formation doit parvenir à convaincre les participants du bien-fondé de la méthode. Dans un premier temps, elle vise à faire prendre conscience aux participants des stéréotypes de genre qui les entourent et qui peuvent entourer leur pratique professionnelle. Elle vise à les confronter à leurs préjugés ainsi que la reproduction des inégalités de genre. Elle cherche également à expliquer la démarche de *gendersteaming* et montrer comment l'inclusion d'une perspective de genre dans l'action publique peut permettre à la personne publique de ne pas aggraver des inégalités ou au contraire de les confronter. Elle vise également, dans le cadre de la budgétisation sensible au genre, à présenter les avantages et les difficultés de la méthode. Elle communique des informations méthodologiques et techniques sur l'approche et son déploiement. Dans le cadre, d'un choix d'une approche par la tricatégorisation, elle forme les agents à l'opération de catégorisation. Ce qui suppose donc que ces derniers aient pu assimiler comment identifier les enjeux de genre dans un champ d'études donné. Il s'agit ici du grand enjeu de la formation pour la Ville de Lyon.

¹³² PERRIER Gwenaëlle, « Genre et application du concept de *gender mainstreaming*. Etude de cas dans la mise en œuvre du fonds social européen en Ile-de-France et à Berlin depuis 2000 », Politique européenne, 2006/3 (n° 20), p. 55-74. DOI : 10.3917/poeu.020.0055. URL : <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2006-3-page-55.htm>

¹³³ EIGE (2016), "Gender equality training, gender mainstreaming toolkit", URL : https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/gender-equality-training-gender-mainstreaming-toolkit?language_content_entity=en

S'agissant de la forme, dans leur « guide de mise en œuvre » de « budget vert », Estelle Yung, Renaud Schroer et Yannick Monlouis¹³⁴ présentent « *plusieurs principes clés à respecter pour garantir l'attractivité de la formation* » dont les suivants :

- «) *La formation peut être individuelle ou collective, ouverte à tous les agents de la collectivité ou réservée à un public présélectionné ;*
-) *La formation peut être plus ou moins tournée vers l'action (au-delà de l'aspect théorique, une formation « action » implique un important volet applicatif et des retours terrain des Directions);*
-) *La formation peut être obligatoire ou facultative pour le public-cible auquel elle s'adresse ;*
-) *La formation peut s'appuyer sur des supports variés (webinaires / MOOCs, ateliers pratiques, temps de retours d'expérience, moments ludiques, etc.) ;*
-) *La formation doit s'intégrer dans le plan de formation existant, pour gagner en complémentarité. »*

Ainsi à la vue de ce que recouvre l'entreprise de budgétisation sensible au genre, il apparaît préférable que la formation soit collective, et commune à toutes les Directions afin d'assurer une transversalité de la mise en œuvre. Les autres principes sont également applicables dans le cadre de l'expérimentation.

En outre, dans le guide est proposée une formation en trois parties :

- « 1. *Culture théorique commune (formation inter-Directionnelle)*
- 2. *Ateliers pratiques par Direction, ou par groupes de Directions ayant des compétences communes (ex. Direction de l'enfance et de la famille et Direction de l'éducation et de la jeunesse)*
- 3. *Temps de restitution et de partage d'expériences »*

Là encore, la formation en trois parties apparaît souhaitable dans le cadre d'un déploiement efficient de la budgétisation sensible au genre.

S'agissant du fond, la formation doit permettre selon eux, dans le contexte d'un budget vert, l'appropriation efficace des méthodologies d'évaluation, mais aussi l'autonomisation par rapport à celle-ci afin de « *s'adapter aux évolutions de compétences de la collectivité et à l'avancée des*

¹³⁴ YUNG Estelle, SCHROER Renaud et MONLOUIS Yannick, Le budget vert, un outil d'analyse au service de la transition climatique ? Construire un budget vert dans votre collectivité : guide de mise en œuvre, INET, AFL, avril 2022, p.37, URL : https://inet.cnfpt.fr/sites/default/files/2022-04/2022_etude_budget_vert_INET_AFL.pdf

connaissances scientifiques sur le climat et l'environnement »¹³⁵. Dans le cas de la budgétisation sensible au genre, les agents devront également pouvoir s'approprier efficacement la méthodologie pour pouvoir la mettre en œuvre, ainsi que rester alertes de tous facteurs qui pourraient provoquer des changements dans l'appréciation de l'implication du genre dans une dépense ou l'extension de la méthode aux recettes.

2. Une formation lacunaire

Ainsi la formation pour la mise en œuvre de la démarche de budgétisation sensible au genre a été délivrée par Isabelle Guéguen de Perfégat et Claudy Vouhé de l'Être égal¹³⁶. Il s'agissait d'une journée de formation en présentiel pour des agents de toutes les Directions pilotes à l'exception de la Direction de la commande publique.

Chaque directeur de service a décidé des agents qui allaient participer à la formation. Ainsi, dix-sept agents de la Direction des espaces verts, neuf agents de la Mairie du 7^{ème} arrondissement ou encore sept agents du Musée des beaux-arts ont notamment reçu la formation. Parmi les agents, certains étaient plus opérationnels que d'autres. Aux côtés des directeurs de service, les responsables administratifs et financiers des Directions ont fait partie des agents présents.

Le matin de la formation visait à la sensibilisation des enjeux de genre, aux stéréotypes de genre. Les agents des Directions pilotes étaient réunis.

L'après-midi était consacré à l'explication de la démarche de budgétisation sensible au genre, l'explication de l'approche tricatégorielle. Chaque Direction a eu à ce moment, un temps à part, de premières réflexions sur leur budget afin de se familiariser avec la méthode de tricatégorisation.

La Direction de la commande publique n'a pas été formée à la tricatégorisation. Il lui a été dégagé, un temps à part, de sensibilisation aux enjeux de genre dans la perspective de ses travaux.

La réception de la démarche a été différenciée entre les Directions. S'agissant de la Direction du sport, un véritable engouement s'est manifesté. Les agents se sont immédiatement approprié la démarche et ont directement réorganisé leur processus de travail pour la mettre en œuvre. À

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Les informations exposées ici ont été obtenues par l'entretien réalisée en mars 2023 avec Madame Eleshadaye Tekle Zappelli, chargée de mission égalité et hospitalité à la Ville de Lyon et Madame Isabelle Gueguen.

l'inverse, les agents des espaces verts ont pu exprimer plus de réticence quant à l'intérêt de la démarche s'agissant du budget afférant à leurs missions.

Le temps de formation, même s'il a pu être complété par l'accompagnement à distance de l'AMO, notamment pour aider les services lorsqu'ils n'arrivaient pas à catégoriser certaines dépenses, s'avère *a priori* insuffisant. Ainsi, le temps de formation en 2023 a vocation à être prolongé afin de consolider les connaissances et compétences acquises afin que les agents puissent de manière plus opérationnelle s'approprier la démarche dans leur contexte de travail.

SECONDE PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE L'EXPÉRIMENTATION

Une fois le cadre d'expérimentation posé, vient ensuite le moment de mise en œuvre de cette dernière. Ainsi le déploiement de la méthode (CHAPITRE 1) dont l'étude relèvera les qualités et défauts, posera toute de même ensuite la question de la réussite de la démarche (CHAPITRE 2).

CHAPITRE 1 : LE DÉPLOIEMENT DE LA MÉTHODE

Le déploiement de la méthode de budgétisation sensible au genre est réalisé par la catégorisation des crédits (Section 1.) qui est confrontée à un défi statistique (Section 2.). Ce défi conduit à ce que la formulation des objectifs et indicateurs ne constitue que, pour le moment, une aide limitée à la décision budgétaire (Section 3.). Le déploiement de la méthode pose alors la question de l'aide de l'outil comptable (Section 4.).

Section 1. La catégorisation des crédits budgétaires

La catégorisation des crédits budgétaires s'avère être un processus laborieux (1.) qui ne fait état que de résultats limités (2.).

1. Le processus laborieux de tricatégorisation

Ainsi, la Ville de Lyon a fait le choix de « tri-catégoriser » les dépenses de fonctionnement et d'investissements de quatre Directions pilotes. Il s'agira ici d'explicitier la méthode de classification des dépenses.

La catégorie 1 classe les crédits dits neutres c'est-à-dire qu'ils sont relatifs au fonctionnement interne ou qu'ils ne présentent pas de dimension de genre. Ne pas présenter de dimension de genre signifie que la dépense a un effet au moins indirect sur le genre. Le caractère indirect de la dépense sur le genre doit alors être déterminé. Cependant, ce caractère ne peut se déterminer qu'après avoir étudié si la dépense relève de la catégorie 2 ou 3. La catégorie 2 renvoie aux crédits relatifs aux actions visant volontairement à réaliser l'égalité entre les hommes et les femmes. La catégorie 3, quant à elle, renvoie aux crédits qui présentent une dimension de genre, et qui peuvent par conséquent être analysés sous le prisme du genre. S'agissant de cette catégorie, celle-ci est définie légèrement différemment dans le l'annexe au document du débat d'orientation budgétaire 2023 :

« dépenses relevant de programmes et d'actions « genrable », c'est-à-dire dont l'impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes et la répartition entre les bénéficiaires peuvent être évalué ».

Les dépenses sont en principe classées selon le schéma de catégorisation annexé, sur le modèle de celui proposé par l'Institut belge pour l'égalité des femmes et des hommes (annexe n°1). Ce schéma assure une réflexion logique sur la nature genrée de la dépense puisqu'elle permet d'envisager toutes les dimensions de prise en compte du genre, avant de conclure que la dépense est neutre. Par conséquent, la dépense neutre aura nécessairement, *a maxima* un effet indirect sur le genre.

La note de genre vise à retracer tous les crédits budgétaires de la catégorie 2¹³⁷. Elle est donc rédigée en conséquence du classement de la dépense dans cette catégorie. La Ville de Lyon a pu indiquer à la Ville de Paris qu'elle tenait cette note. Cependant, celle-ci n'a pas été présentée dans le rapport budgétaire, à l'occasion de la présentation suivant le débat d'orientation budgétaire ou dans un autre document accessible¹³⁸.

Si la dépense se révèle pas être de catégorie 2, alors il faut se demander si celle-ci peut avoir un impact sur le genre. Entre alors particulièrement en considération, la définition qui est donnée, par la collectivité, du genre. Si la collectivité, et par là, les agents qui mettent en œuvre la démarche adoptent une définition du genre qui réduit le genre à un synonyme de sexe alors, la démarche aura sans doute tendance à s'intéresser à la différence de situation matérielle entre les femmes et les hommes. Par conséquent, cela pourra avoir un impact dans la classification. Des dépenses pourraient être jugées neutres alors qu'elles auraient pu être jugées avoir un impact sur le genre, si la définition du terme était élargie.

En l'espèce, la Ville de Lyon a peu mis en avant dans sa communication le terme de genre, au profit des termes de « femmes » et d'« hommes ». Elle met en avant, s'agissant des dépenses de catégorie 3, l'impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes et non l'impact en termes de genre. De plus, elle met en exergue le critère de répartition des bénéficiaires. Toutefois, elle semble s'agissant, *a minima* du Musée des beaux-arts ou encore dans le cadre des dépenses de communication¹³⁹, s'intéresser aux représentations de la féminité et de la masculinité. En effet, si le

¹³⁷

¹³⁸ Ville de Paris, Budgétisation sensible au genre 2021, Rapport année 1, URL : <https://cdn.paris.fr/paris/2022/04/20/22f9a7174618e4b2b026ee5aca27d1db.pdf>

¹³⁹ Déclaration de la première adjointe, Assemblée nationale, table ronde : commande pour les visuels qu'il n'y ait pas de représentation stéréotypée du public et des femmes et hommes représentés.

genre inclut aussi les dimensions de féminité et de masculinité alors dès lors qu'une dépense peut avoir un effet sur ces représentations, il est possible de considérer la dépense comme « genrable ».

Enfin, le genre revêt également la dimension hiérarchique socialement établie entre les femmes et la féminité/ les hommes et la masculinité. Par conséquent, la dépense peut être interrogée pour savoir si elle est susceptible d'avoir un impact dans la hiérarchisation des différences entre les femmes et les hommes. L'enjeu sera ensuite celui de la stratégie de réponse à adopter : rejeter le bien-fondé de la différence et agir pour sa disparition ou valoriser la différence jugée de moindre valeur sociale pour contribuer à ce que, *in fine*, il n'y ait plus de hiérarchie entre ces différences.

C'est donc toutes ces questions qui doivent être maîtrisées par les services, si le genre n'est pas appréhendé d'une façon identique par tous, alors on peut retrouver des disparités dans les résultats d'un service à l'autre. C'est pourquoi il est nécessaire que le cadrage et le pilotage prévoient des directives claires ainsi qu'une formation assez solide pour au moins déceler les difficultés de classement, afin d'éventuellement, faire appel à un expert sur la question, que cet expert se trouve dans la collectivité (tel que le chargé ou la chargée de mission égalité) ou qu'il s'agisse d'un expert extérieur.

Les définitions posées, il faut désormais analyser les premiers résultats de la catégorisation des dépenses.

2. Les premiers résultats limités de la catégorisation

À l'occasion du DOB pour l'année 2023 ont été présentés les premiers résultats de la catégorisation des quatre Directions dont les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont été analysées (annexe n°2). La première remarque qui peut être dressée est l'absence d'information plus détaillée disponible. Il n'est alors pas possible d'avoir accès au détail des classements effectués. Par conséquent, l'analyse des résultats devra notamment s'effectuer par une simulation de catégorisation à partir du compte administratif 2021 permettant de révéler les difficultés concrètes de la classification.

Résultats de la catégorisation des dépenses auprès des « Directions pilotes » :

	Direction des sports	Musée des Beaux-Arts	Direction des espaces verts	Mairie du 7 ^{ème} arrondissement
Catégorie 1	0%	22%	97%	30%
Catégorie 2	2.5%	0%	0%	3%
Catégorie 3	97.5 %	78%	3%	70%

Source : Annexe au débat d'orientation budgétaire 2023 : *la budgétisation sensible au genre – année 2022*

Par la lecture du tableau, il est possible de noter d'une part, d'importantes disparités entre les résultats, notamment en ce qui concerne la Direction des sports et des espaces verts. D'autre part, la faiblesse de la part des dépenses en catégorie 2. Il convient alors d'analyser ces deux remarques au prisme d'une simulation de catégorisation.

D'emblée, il faut mettre en avant le manque de granularité de l'information comptable, même dans sa présentation fonctionnelle, pour permettre la catégorisation. En effet, derrière l'intitulé comptable, il est nécessaire de savoir ce que recouvre réellement et concrètement la dépense. Dans le cas où elle ne dispose pas de l'information suffisante, alors c'est toute l'analyse qui perd en pertinence. L'enjeu est donc celui de la granularité de l'information.

Simulation n° 1 : Section de fonctionnement, Fonction 3, Dépenses, « habillement et vêtements de travail », salles de sport, gymnase (126).

Hypothèse n°1 : la dépense recouvre l'achat de maillot de sports destinés à être portés par des filles et des garçons :

1. La dépense vise-t-elle volontairement l'égalité entre femmes et hommes ? On peut considérer qu'elle ne le vise pas, car elle est davantage relative à une politique de promotion de la pratique sportive chez les jeunes. Elle n'est donc pas une dépense de catégorie 2 ;
2. Sinon, la dépense présente-t-elle une dimension de genre ? On peut considérer qu'elle n'a pas une dimension de genre, car elle bénéficie autant aux filles qu'aux garçons. Ainsi, la dépense n'appartient pas à la catégorie n°2. Sauf si dans les faits, on se rend compte que bénéficieront effectivement des maillots de sport, uniquement des garçons (ou uniquement des filles). Dans ce cas, on peut considérer que la dépense a un impact sur le genre, car elle conduit à la valorisation de la pratique des garçons (ou des filles) et la dévalorisation de la pratique des filles (ou des garçons) ;
3. Sinon, la dépense est-elle destinée au fonctionnement interne ou n'a-t-elle aucun impact sur le genre ? Si l'on répond non à la question précédente, alors on considère que la dépense n'a aucun impact sur le genre. Elle se range alors dans la catégorie n°1.

Ainsi, on entrevoit ici, concernant la réponse à la question n°2, la nécessité de disposer de données et d'information sur la réalité de l'utilisation des équipements et plus largement des services. On remarque également la part de subjectivité voire d'arbitraire dans les réponses aux questions. Ce qui peut non seulement donner lieu à des divergences au sein d'un même service, mais aussi entre eux, et dans le temps.

Hypothèse n°2 : la dépense recouvre l'achat de vêtement de justaucorps de gymnastique

1. La dépense vise-t-elle volontairement l'égalité entre femmes et hommes ? On peut considérer que la pratique permet d'encourager la pratique sportive de filles qui font moins de sport que les garçons. Dans ce cas, la dépense peut être catégorisée en catégorie 2. Ou bien, il ne s'agit pas d'une politique volontariste spécifique à l'égalité femmes/hommes, mais plutôt d'une politique de promotion de la pratique sportive chez les jeunes. Dans ce cas, on peut se poser la question suivante ;
2. Sinon, la dépense présente-t-elle une dimension de genre ? Considérant que la gymnastique est un sport davantage pratiqué par les filles, que par les garçons, on peut considérer que celle-ci profite davantage aux garçons qu'aux filles. Donc la répartition inégale des bénéficiaires introduit une dimension de genre qui mène au classement en catégorie 3 de la dépense au sens de la définition de la Ville de Lyon. Ou bien au sens de l'impact sur le genre par l'achat d'une tenue imposée aux jeunes filles qui a pu être dénoncée comme sexiste, car plus déshabillée que la tenue des gymnastes hommes. On peut dès lors classer la dépense en catégorie 2 ;
3. Sinon, la dépense est-elle destinée au fonctionnement interne ou n'a-t-elle aucun impact sur le genre ? La dépense a un impact sur le genre (ou sur l'égalité femmes/hommes), elle n'est pas destinée au fonctionnement interne.

À nouveau, la catégorisation de la dépense demande de détenir des informations précises sur les bénéficiaires, mais aussi une certaine expertise pour repérer les enjeux de genre qui se cachent derrière la dépense. De plus, le caractère appuyé du volontarisme pour classer une dépense en catégorie 2 laisse à penser que le nombre faible de dépenses en catégorie 2 provient du fait qu'étaient recherchées les dépenses explicitement libellées comme politique d'égalité femmes/hommes. Il faut noter cependant qu'est précisé s'agissant des dépenses de la Direction des sports qu' « une analyse plus fine du budget révèle des dépenses volontaristes en matière d'égalité entre les femmes et les hommes ». Il est donc sûrement nécessaire de clarifier la lecture à adopter du terme de « volontariste ». Par ailleurs, la question de savoir s'il existe un montant pour lequel on considère que la dépense n'a pas d'impact sur le genre peut être posée.

Simulation n°2 : Section de fonctionnement, Fonction 3, Dépenses, « Fournitures d'entretien »

Hypothèse : La dépense recouvre l'achat de produits de nettoyage destinés à être utilisés par les agents d'entretien des piscines.

1. La dépense vise-t-elle volontairement l'égalité entre femmes et hommes ? Non, la dépense ne vise pas volontairement l'égalité femmes/hommes. Elle ne peut être classée en catégorie 2.
2. Sinon, la dépense présente-t-elle une dimension de genre ? *A priori*, les produits d'entretien ne seront pas utilisés par les usagers (qui certes bénéficieront *in fine* d'un espace propre), mais par des agents. Si ces agents sont des femmes, ce métier étant fortement féminisé, alors la toxicité avérée des produits achetés, aura davantage un impact sur les femmes. Alors on peut considérer qu'il y a un impact sur le genre qui justifie un classement de la dépense en catégorie 3.
3. Sinon, la dépense est-elle destinée au fonctionnement interne ou n'a-t-elle aucun impact sur le genre ? S'il y a autant de femmes agents d'entretien, que d'hommes agents, ou bien si l'on considère que puisqu'il s'agit du personnel, la dépense est relative au fonctionnement interne, alors on peut classer la dépense en catégorie neutre, soit 1.

Par conséquent, il est nécessaire d'établir le périmètre de l'impact sur le genre. Les agents doivent-ils entrer ou entrent-ils dans la réflexion. Ainsi, une hésitation peut demeurer entre la catégorie 3 et la catégorie 1. Il faut alors faire un choix, le mettre en avant, et perpétuer ce choix dans le temps tant que les circonstances l'obligent. La classification ne doit pas être figée dans le temps pour prendre en compte la réalité.

Simulation n°3 : Section d'investissement, Fonction 5, Dépenses, « Agencements et aménagements de terrain »

Hypothèse : aménagement d'une rampe en pente douce sur un espace en déclivité

1. La dépense vise-t-elle volontairement l'égalité entre femmes et hommes ? La dépense n'est pas spécifiquement et volontairement affiliée à une politique d'égalité. La dépense ne peut être classée en catégorie 2.
2. Sinon, la dépense présente-t-elle une dimension de genre ? La dépense peut présenter une dimension de genre dès lors que l'espace en déclivité est emprunté majoritairement par des femmes qui accompagnent leurs enfants à l'école, car l'école se trouve en montée, ou par des femmes qui fréquentent majoritairement le marché qui se trouve en amont. Ainsi,

la dépense facilite leurs déplacements. Elle présente alors une dimension de genre, car elle est un enjeu essentiellement pour les femmes.¹⁴⁰

3. Si non, la dépense est-elle destinée au fonctionnement interne ou n'a aucun impact sur le genre ?

Finalement on se rend compte que la catégorisation n'est pas aisée, un grand nombre de variables peuvent entrer en jeu. Par conséquent, il existe un véritable enjeu de la cohérence dans la catégorisation. Cet enjeu semble avoir été identifié par la Ville qui précise que les dépenses classées neutres de la Direction des espaces verts sont « en attente de donnée ».

Ainsi, il y a besoin d'une méthodologie interne précise qui aide à la détermination de la dépense. Accompagnée d'un document qui présente, les choix éventuellement arbitraires de classement de certaines dépenses pour lesquelles la classification a posé une sérieuse difficulté. Dans l'édiction d'un tel document ou plus largement, dans l'entreprise de classification, il apparaît alors primordial que tous les acteurs dialoguent afin de déterminer concrètement comment ils catégorisent les dépenses. La cohérence et la constance doivent être assurées.

La transparence de la classification des dépenses pourrait permettre que les acteurs s'assurent que leurs choix sont cohérents et fondés. Par ailleurs, une meilleure transparence dans la catégorisation permettrait l'émergence d'avis extérieur sur ces choix de classifications.

De plus, on peut réaffirmer par la simulation de classification que celle-ci n'est pas une fin en soi, mais bien un moyen qui suppose ensuite d'agir. En outre, la classification des lignes budgétaires ne doit pas prendre le pas sur une vision d'ensemble, qui s'intéresse à l'impact de toutes les dépenses réunies d'une même politique.

Il faut également signaler ici, la frustration qui peut naître, pour les agents, de ne pas pouvoir classer certaines de leurs actions qui pourraient faire l'objet d'une classification, mais qui n'en font pas l'objet, car il n'y a pas de traduction comptable de leur action qui n'a pas fait appel à une ressource financière, mais temporelle. Il est cependant possible de mettre en avant ce temps humain

¹⁴⁰ Exemple à partir de l'étude de ALONSO Christiane, BOUTEFEU Emmanuel, WIPLIER Nicolas. Pratiques et usages dans trois espaces verts publics de Lyon : étude comparative. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 2002, 40 p., photos, figures, graphiques, 18 références bibliographiques. fihal-02150418f : « *La déclivité de la montée de la Grande-Côte est une contrainte forte du site. Bien qu'elle ait été atténuée par une rampe en pente douce, l'ascension de la côte reste une épreuve physique pour beaucoup. Ce sont essentiellement des femmes d'une cinquantaine d'années et quelques hommes âgés qui marquent des pauses pour reprendre leur souffle. Parfois, ils profitent de ces instants de répit pour observer un peu plus en détail l'environnement dans lequel ils évoluent. C'est aussi lors de ces haltes que l'on surprend, au détour d'une bribe de conversation, que des escaliers roulants 6 seraient bienvenus, qu'une « ficelle » serait utile ou encore que grimper la montée de la Grande-Côte maintient la forme... »*

par un indicateur de ressources humaines, qui pourrait être mis en avant dans la communication des actions en faveur de l'égalité de genre.

Ainsi, la question des données se pose avec force. Il est alors identifiable dans le cadre de la budgétisation sensible au genre, un véritable défi statistique.

Section 2. Le défi statistique

La réalisation de la budgétisation, sensible au genre, impose de disposer de données statistiques ventilées par sexe, capable d'éclairer la décision budgétaire tout au long du processus. Elle représente un véritable défi exprimé par la démarche statistique de la Ville de Lyon (1.) mais aussi par les données produites elles-mêmes (2.).

1. La démarche statistique

Force est donc de constater que les données genrées sont incontournables dans le processus de budgétisation sensible au genre. Le rapport intitulé « *évaluation des lacunes en matière de données et de capacités statistiques visant à améliorer les statistiques genrées* » rédigé dans le cadre de Paris21¹⁴¹, définit les statistiques genrées « *par la somme des caractéristiques suivantes : (a) Données collectées et présentées par sexe comme système de classification principal et général ; (b) Données reflétant les problématiques liées au genre ; (c) Données fondées sur des concepts et des définitions reflétant de manière adéquate la diversité hommes femmes et tous les aspects de leur vie ; (d) Méthodes de collecte des données tenant compte des stéréotypes et de facteurs socio-culturels susceptibles d'induire des inégalités entre les sexes. Les statistiques genrées couvrent des domaines statistiques classiques et peuvent fournir des informations utiles pour la planification et l'élaboration de politiques qui visent à résoudre les disparités éventuelles entre hommes et femmes* »¹⁴².

La démarche statistique de la Ville de Lyon telle qu'elle est réellement mise en œuvre apparaît en dissonance avec la première place qui a été donnée à la mesure et à l'identification d'éventuels écarts dans la définition lyonnaise de la budgétisation sensible au genre. En effet, la démarche statistique se met en œuvre lorsque la dépense est classée « genrable » soit pour les dépenses de catégorie 3. La production de données pour cette catégorie doit aider ensuite à la mise en œuvre d'indicateurs et d'objectifs adaptés.

¹⁴¹ The Partnership in Statistics for Development in the 21st Century, entité de l'OCDE

¹⁴² Paris21, *Evaluation des lacunes en matière de données et de capacités statistiques visant à améliorer les statistiques genrées, cadre et directive de mise en œuvre*, 2020 p.67, URL : <https://www.paris21.org/sites/default/files/2022-10/Lacunes-statistiques-genrees.pdf>

Cet ordre des opérations explique pourquoi, face à la catégorisation de la Direction des espaces verts de 97% de leurs dépenses en catégorie neutre, la récolte de certaines données a été mise en œuvre. En effet, si des données avaient été produites antérieurement à la classification, des dépenses auraient peut-être été identifiées comme « genrable » et donc n'auraient pas été catégorisées en neutre.

Ce choix, de recourir *a posteriori* à la production des données, peut s'expliquer par la lourdeur que ce processus de production peut représenter. De plus, il a permis à la Ville de Lyon d'accélérer la présentation de résultats de la budgétisation. Cependant, le risque encouru était celui d'une classification non pertinente, qui ne reflète pas la réalité des enjeux de genre. Ce risque apparaît avéré.

Par ailleurs, cette démarche ne conduit pas à la production de données pour les dépenses volontaristes pour l'égalité femmes/hommes, ce qui pourrait permettre d'inclure une démarche de performance de la dépense.

La Ville aurait alors sans doute intérêt à s'inspirer de la Ville de Vienne qui met en avant son travail pour l'« excellence » de ses données¹⁴³. Il faut d'abord rappeler que la Ville prône dans la méthodologie de la budgétisation sensible au genre, de commencer par se concentrer sur la production de données genrées. Outre la commande d'enquêtes, les agents de la Ville produisent dès que cela est possible de la donnée notamment lorsqu'ils ont à traiter des formulaires présentés par les administrés ou en tenant des feuilles de comptage sur les usagers des services. Il y a alors une systématisation de la récolte statistique¹⁴⁴.

Cette systématisation n'est pas actuellement envisagée pour la Ville de Lyon. Les agents expriment en effet ne pas vouloir « créer de la statistique pour créer de la statistique ». Cependant, les données permettent de suivre certaines tendances ou de révéler des pratiques, des besoins qui ne sont pas visibles à l'œil nu. Il est donc nécessaire de réfléchir à l'opportunité que représente une collecte de donnée pour certaines dépenses ou politiques publiques. Il faut également construire une réflexion sur le type de données qui pourrait se révéler utile notamment à travers le panel d'instruments présenté par Diane Elson. Par ailleurs, il est nécessaire d'avoir un personnel qualifié

¹⁴³ Stadt Wien, Data excellence in the Vienna City Administration, gender statistics and data on equality, 2015, URL: <https://www.digital.wienbibliothek.at/wbrup/download/pdf/2988283?originalFilename=true>

¹⁴⁴ Les données à caractère non personnel (définie par opposition aux données à caractère personnel, soit comme toutes données électroniques qui ne se rapportent pas à une personne physique identifiée ou identifiable) sont régies par le principe de « libre flux de données » au sein de l'Union. Elles sont régies par le règlement (UE) 2018/1807 du 14 novembre 2018.

dans l'exploitation des données qui parvient à en faire émerger des informations pertinentes qu'un personnel non formé ne peut voir¹⁴⁵.

Finalement, fort de cette expérience, il peut s'avérer judicieux pour la collectivité d'anticiper le travail de collecte de donnée pour son projet de généralisation de la démarche à tout le budget afin de faciliter le travail de catégorisation. Il faut désormais s'intéresser aux données produites.

2. Les données produites

La Ville de Lyon a donc fait le choix d'une production *a posteriori* de données. Elle avait cependant déjà en sa possession des informations statistiques sur lesquelles elle a pu bâtir une réflexion, à côté des tendances de genre déjà révélées par certaines études de genre telles que celles qui lient le genre et la Ville.

Ces informations sont notamment dans l'analyse des besoins sociaux qui s'impose aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale cette analyse pour « *l'ensemble de la population du territoire de leur ressort* »¹⁴⁶. Cette analyse « *fait l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration au cours de l'année civile qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux* »¹⁴⁷. Il faut cependant ici signaler que cette analyse s'effectue sur les données récoltées par l'INSEE, qui peuvent être remises en cause pour leur invisibilisation des inégalités femmes/hommes.

Par ailleurs, le rapport annuel sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, déjà mentionné a pour effet de mettre en exergue certaines données sexuées et d'encourager à la production de ces dernières.

La Ville dispose également « d'enquête écoute habitants », initiées en 1998, les enquêtes concernent désormais tous les quartiers prioritaires de la Ville, une majorité de quartiers de veille active, mais aussi « des quartiers ne relevant pas de la Politique de la Ville ». Cependant, les données récoltées ne sont pas ventilées par sexe. Par conséquent, dans le cadre d'une généralisation de la démarche de la budgétisation sensible au genre, il sera opportun pour la Ville, de ventiler par sexe les réponses données aux questions qui sont posées aux habitants. Ces questions sont

¹⁴⁵ Sabine Blanc, « Le data scientist, oiseau en voie d'apparition dans la fonction publique », publié le 17/01/2015, La gazette des communes, URL : <https://www.lagazettedescommunes.com/319219/le-data-scientist-oiseau-en-voie-dapparition-dans-la-fonction-publique/> :

¹⁴⁶ Décret n° 2016-824 du 21 juin 2016 relatif aux missions des centres communaux et intercommunaux d'action sociale qui porte modification de l'article R123-1 du Code de l'action sociale et des familles.

¹⁴⁷ *Ibid.*

notamment relatives au sentiment de sécurité, au sentiment d'amélioration du quartier, à la perception du quartier¹⁴⁸.

Dans le cadre de ses premiers travaux sur la budgétisation sensible au genre, la Ville de Lyon a pu mettre en avant, la production de la Direction des sports qui dispose de données issues des contrats de subvention conclus avec les clubs sportifs de la ville, mais aussi celle de ses dispositifs « *Ticket sport* » (aide allouée pour l'inscription à une activité sportive des jeunes) et « *divertisport* » (offre d'accueil de loisirs sportifs pour les jeunes de 6 à 16 ans).

Outre la Direction des sports, le Musée des Beaux-arts a également pu exploiter des données récoltées à l'occasion d'une collection qui met en avant les œuvres de femmes artistes du XVIIIème au XXIème siècle. Ainsi, il est aussi question de représentation des femmes et de leurs productions. La démarche peut dès lors ne pas se limiter à une répartition comptable des dépenses entre bénéficiaires, femmes et hommes.

Les autres directions ne disposent pas de données particulières qui ont pu fait l'objet d'une analyse dans le cadre de la budgétisation sensible au genre. Il est donc actuellement prévu pour chaque direction pilote :

- *Pour les Sports* : plusieurs chantiers seront à prioriser, concernant notamment la collecte de données genrées sur les fréquentations des équipements en accès libre et/ou sur billetterie (évolution de l'outil).
- *Pour le MBA* : l'étude des publics sur la fréquentation des musées démarrée en mars 2022 se terminera début 2023. Elle permettra de disposer de données sexo-spécifiques croisées avec d'autres critères (âge, catégorie socioprofessionnelle, lieu de résidence...) et sera un axe fort de la BSG en 2023. Le MBA souhaite par ailleurs dupliquer le travail réalisé sur les dépenses de fonctionnement, aux recettes, et échanger avec d'autres musées en France et à l'étranger autour des enjeux de l'égalité femmes-hommes et des bonnes pratiques mises en place.
- *Pour la mairie du 7e arrondissement* : Un travail va s'engager avec la Mission égalité autour des enjeux de l'égalité femmes-hommes (formation des agent.es) et de la collecte de données sexo-spécifiques, appliquée par exemple aux associations bénéficiaires de créneaux dans les équipements transférés.

¹⁴⁸ Trajectoires-reflex, Enquêtes « Ecoutes Habitants » 2020 Ville de Lyon, mai 2021, URL : https://www.polville.lyon.fr/sites/default/files/synthese_eeh_lyon_2020_vff.pdf

- *Pour les Espaces verts : l'étude des publics prévue sur Lyon Nature permettra de disposer de données sexospécifiques sur lesquelles travailler.*
- *Pour la commande publique : différentes pistes seront étudiées comme la formation des Entités de Commande publique aux enjeux de genre, une modification de la fiche d'expression du besoin pour intégrer des questions sur le genre, l'inscription dans les cahiers des charges relative à des études de population ou de public, de produire des données sexospécifiques pour améliorer la collecte*

Dans l'ensemble, les données qui vont être récoltées seront issues d'une étude des bénéficiaires du service. Des évolutions sont néanmoins à attendre.

Enfin, ces données doivent être analysées, interprétées puis valorisées par l'édiction d'objectifs et d'indicateurs permettant le suivi des dépenses.

Section 3. La formulation des objectifs et indicateurs, une aide limitée à la décision budgétaire

Les objectifs et indicateurs genrés constituent une aide à la décision budgétaire (1.). Celle-ci est cependant limitée (2.).

1. Les objectifs et indicateurs genrés, une aide à la décision budgétaire

Après la tricatégorisation des dépenses, que cette dernière ait eu à donner recours à des données produites antérieurement, ou à une production de données, il faut pouvoir tirer profit de cette catégorisation pour servir l'objectif de la budgétisation sensible au genre : l'égalité entre les genres.

Ainsi, il est nécessaire de repérer les enjeux de genre des dépenses « genrables » pour constituer une base de réflexion vers la formulation d'objectifs qui pourront guider la décision budgétaire. Ces enjeux de genre peuvent notamment être les suivants : l'accès à la pratique ; la mixité dans la pratique ; la mixité professionnelle ; l'accès à la gouvernance, l'accès au poste de responsabilité ; la lutte contre les violences sexistes et sexuelles ; la participation des femmes dans la vie politique.

Sur la base de ces enjeux, il est possible d'élaborer un objectif final de réalisation et des indicateurs permettant de mesurer l'état d'avancée vers l'objectif.

Le guide du Centre Hubertine Auclert présente l'exemple d'objectif suivant : « *dans le cadre de la politique jeunesse, une collectivité attribue une subvention de 500 € aux jeunes porteurs d'initiatives. Le budget est de 5 000 €, soit la possibilité de soutenir dix projets dans l'année. La population des jeunes de 15 à 25 ans de la commune est composée de 50 % de filles et de 50 % de garçons. La collectivité se fixe donc comme objectif d'atteindre une répartition par sexe à parité, mais se donne, au regard du nombre de projets, une marge de 10 points soit une représentation de 40 % / 60 %* »¹⁴⁹.

L'objectif peut également appeler au suivi de plusieurs indicateurs. Ainsi à titre d'exemple, imaginons la suite de la Simulation n°3 de la partie 1 de la section précédente. Dans le cadre de la dépense de catégorie 3, on note un enjeu de genre, qui est celui de l'accès à l'espace public, la Direction des espaces verts a remarqué, que la déclivité du terrain nuit à la fréquentation de l'espace par les femmes et de manière subsidiaire à la qualité de l'expérience pour les femmes ou pour le public en général.

Il est donc possible de fixer un objectif : l'augmentation de la fréquentation par les femmes. Cet objectif peut être suivi au moyen d'un indicateur cible : une valeur de fréquentation des femmes dans l'espace en question. L'atteinte de cet indicateur cible implique un premier sous-indicateur : un indicateur de suivi de la fréquentation des femmes et des hommes, afin de savoir si la valeur cible est atteinte. Cet indicateur peut être complété par un indicateur de satisfaction (très mauvais, mauvais, bon, très bon) qui permettrait de savoir si l'aménagement de l'espace répond aux besoins et attentes des usagers et faire évoluer les dépenses en cas d'insatisfaction. Éventuellement, s'il s'avère que des infractions ou incivilités sont commises dans l'espace, il peut être intéressant de développer un indicateur de suivi pour corrélérer cet indicateur à celui de la fréquentation des femmes et des hommes.

Par ailleurs, l'objectif principal peut donc être complété par un sous-objectif : un meilleur aménagement de l'espace (construction effective de la pente visée par la dépense, installation d'un meilleur éclairage, aménagement d'une rampe) lui-même, complété éventuellement par un indicateur de réalisation.

Par conséquent, il est possible d'utiliser des indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour la réalisation d'une action ciblée, en fonction d'objectifs sur lesquels, la commune peut avoir une prise. Il faut noter qu'il est plus opportun de cibler les objectifs et leurs indicateurs afin qu'ils soient

¹⁴⁹ DAULNY Paul et GUEGUEN Isabelle, La budgétisation sensible au genre : guide pratique, Centre hubertine Auclert, 2015, p.26 URL : <https://www.centre-hubertine-auclert.fr/sites/default/files/medias/egalitheque/documents/guide-bsg-web.pdf>

les plus SMART¹⁵⁰ possibles, plutôt que de multiplier des indicateurs de contexte qui ne sont pas toujours opérationnels à la fois du point de vue de la décision budgétaire et dans la perspective d'égalité.

En ce qui concerne les dépenses de catégorie 2, il est également important d'identifier les enjeux de genre affrontés par la politique d'égalité : favoriser l'égalité des conditions de vie femmes/hommes ; accompagner l'émancipation (dans le sens anglais d' « *empowerment* ») ou lutter pour la transformation des rapports sociaux de sexe.

À la vue de ces enjeux, ces politiques recouvrent une logique de moyens, plutôt qu'une logique de résultats. Force est donc de constater qu'il est préférable d'évaluer l'adéquation des moyens, aux objectifs, précis, poursuivis par les dépenses qui composent la politique d'égalité. Ce qui suppose évidemment que cette politique soit pertinente aux regards des enjeux. Par suite logique, il est plus indiqué de contrôler la réalisation effective de la dépense.

Donc, il est souhaitable, en ce qui concerne les dépenses de catégorie 2, de mettre en œuvre, un contrôle d'adéquation budgétaire de la dépense et un contrôle de suivi de l'exécution budgétaire.

Finalement, si tous les objectifs ne feront pas l'objet d'une déclinaison en indicateurs, la budgétisation sensible au genre permet de réinterroger l'objectif des dépenses *a minima* de catégorie 2 ou 3, dans un esprit de bonne gouvernance des deniers publics et de bonne administration. La démarche peut donc être associée à une démarche de performance et de pluriannualité (qui fera l'objet d'un développement ultérieur). La budgétisation sensible au genre appelle également à éclairer la décision budgétaire, notamment grâce à ces informations.

2. Des objectifs et indicateurs encore limités dans leur pouvoir d'aide à la décision

L'intérêt de la budgétisation sensible au genre réside, il faut le rappeler, dans la visibilité des inégalités de genre contenues dans le budget pour corriger la décision budgétaire vers l'égalité femmes/hommes.

Toute la démarche lyonnaise consiste donc dans un premier temps à visibiliser le genre au sein du budget. Puis, à repérer les leviers d'actions pour l'égalité à travers le budget. Ensuite, elle

¹⁵⁰ Concept marketing qui veut qu'un objectif soit idéalement Spécifique, Mesurable, Assignable, Réaliste, Temporel (en anglais, Time-related soit encadré dans le temps), issu de George T. Doran, « There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives », *Management Review*, vol. 70, no 11, 1981, p. 35–36. (URL: <https://community.mis.temple.edu/mis0855002fall2015/files/2015/10/S.M.A.R.T-Way-Management-Review.pdf>) .

oblige la majorité à définir des objectifs politiques explicites dans la manière dont sont allouées les dépenses. Se faisant, des objectifs et éventuellement des indicateurs sont définis.

Ces objectifs sont donc nécessairement politiques. Leur explicitation assure une plus grande légitimité de l'action publique, une fois celle-ci connue de tous les élus qui votent le budget. Les élus peuvent ainsi demander des comptes sur le choix de ces objectifs contrôler au fil des exercices budgétaires la sincérité de l'action publique vers ces objectifs.

Par ailleurs, elle assure également une transparence de l'action publique pour le citoyen. Il faut à cet égard, assurer la lisibilité de la démarche et la lisibilité du budget. En ce sens, le rapport sur budget primitif de la Ville de Lyon offre de véritables atouts pédagogiques.

Ainsi, la budgétisation sensible au genre nourrit la vie démocratique. Comme le formulait déjà la Cour des comptes, « *en s'attachant à la définition par l'assemblée délibérante d'objectifs chiffrés et hiérarchisés, en offrant aux élus les éléments d'information leur permettant d'orienter l'action de la collectivité par la mise en œuvre des moyens budgétaires adaptés à la mise en œuvre de leurs [fonctions de contrôle et de pilotage] associent démocratie et performance locales* »¹⁵¹.

Outre les objectifs, la catégorisation peut révéler des inégalités dans la répartition des dépenses, qui ne nécessitent pas l'édiction d'un objectif précis, si ce n'est celui d'une répartition égale des dépenses. Donc la catégorisation peut directement avoir un impact sur la décision budgétaire. C'est ainsi que la majorité de la Ville de Lyon a pu prendre sa première décision « sensible au genre ». Cette décision consiste en la répartition égale du montant de subvention à destination de deux tournois de tennis professionnel, l'un féminin, l'autre masculin :

Manifestations de proximité :			
	2020	2021	2022
OPEN 6e SENS (féminin)	45 000 €	COVID	100 000 €
OPEN PARC (masculin)	140 000 €	110 000 €	100 000 €

Le financement des 2 tournois de tennis (qui sont des tournois de même niveau) a évolué de manière à aboutir en 2022 à un traitement égalitaire → correction volontariste

Cette décision est la seule qui a pu être prise pour l'exercice budgétaire de l'année 2023. Évidemment, ces décisions devraient se multiplier. Sur le plan méthodologique, cette dépense pourra à l'avenir être classée en catégorie 2. Cependant, il faut espérer que d'autres décisions pourront être prises grâce aux travaux de la budgétisation sensible au genre, sans quoi toute

¹⁵¹ COUR DES COMPTES, « Les évolutions du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités locales », Le rapport public annuel 2009, Tome I : les observations, p.10

l'entreprise n'aurait finalement pas de sens. Il est donc encore trop tôt pour juger des effets budgétaires de la budgétisation sensible au genre à Lyon. Il n'en demeure pas moins, qu'il faut interroger les moyens d'amélioration de la démarche. L'un de ce moyen est peut-être comptable.

Section 4. L'aide de l'outil comptable

Les outils de comptabilité peuvent constituer une aide au déploiement de la démarche. Le taggage est à ce titre un premier moyen comptable de déploiement de la démarche (1.). Cependant, l'aide de l'outil comptable ne pourra être une véritable aide avant la modernisation bienvenue de la comptabilité (2.).

1. Le taggage, moyen comptable déploiement de la démarche

Dans son document annexe au rapport sur le DOB, il est renseigné que le « *taggage* » qui consiste à marquer les dépenses par catégorie dans l'outil financier, et ce qui sera testé prochainement via le module analytique d'Astre Finances, afin d'améliorer et de faciliter le suivi dans le temps ».

En effet, cet outil apparaît comme un moyen indispensable pour assurer le suivi de la catégorisation et donc la cohérence de cette dernière dans le temps.

Ce « *taggage* » permet, comme son nom l'indique, d'étiqueter et donc de classer des dépenses par « mission, projet », ce qui offre ensuite la possibilité de rechercher les dépenses par tag et de les exporter ensuite au niveau de la comptabilité analytique¹⁵². Dès lors, ce "taggage" peut être le vecteur de la mise en œuvre d'une comptabilité analytique ou d'analyse des coûts. Ainsi, à chaque entrée comptable, il sera possible d'associer la dépense à une catégorie. Ce qui rend réalisable, une automatisation de la démarche et un renforcement du lien entre la gestion comptable et le pilotage stratégique des politiques publiques.

Elle permet, surtout, de créer du lien entre la catégorisation des dépenses à la plus petite échelle et sa présentation dans la nomenclature comptable. En effet, il sera possible de donner une coloration genrée d'un article comptable en estimant que ce dernier se classe parmi l'une des catégories en fonction d'une pondération associée à chaque catégorie de dépense. Concrètement, il

¹⁵² Jenji Help Center, «Créer des tags », URL : <https://support.jenji.io/s/article/Set-tags?language=fr>

pourrait être décidé, que les dépenses appartenant à un même article associent cet article à une des trois catégories, s'il y a par exemple, X% de dépenses de catégorie 1, ou 2 ou 3.

Cet étiquetage suppose une maîtrise de la classification, ce qui rejoint les argumentations autour de la consolidation des connaissances des agents autour du genre et la nécessité d'une construction méthodologique opérationnelle. Ce qui peut expliquer pourquoi, l'outil n'a pas été mis en œuvre dès l'avènement de la démarche. Elle suppose également que le progiciel comptable soit suffisamment performant.

La Ville de Paris souhaite également mettre un tel marquage au moyen terme. Elle souhaite pouvoir se reposer sur ce marquage en parallèle d'indicateurs et d'objectifs associés pour à terme créer un « outil d'aide à la décision » budgétaire ¹⁵³.

Cet outil pose alors la question du développement d'une comptabilité analytique et par là modernisation comptable.

2. La modernisation bienvenue des outils comptables

La maquette budgétaire et comptable a fait l'objet de nombreux ajustements, la principale évolution est à venir avec la généralisation du référentiel M57 à toutes les collectivités et leurs établissements publics administratifs au 1^{er} janvier 2024. La Ville de Lyon a cependant lancé à compter du 1^{er} janvier 2021, l'expérimentation du référentiel M57. Outre cette nouveauté, la ville expérimente le Compte Financier Unique qui se substitue au compte administratif et compte de gestion, tenus par l'ordonnateur et le comptable. L'objectif est de permettre de favoriser la transparence, améliorer la lisibilité et la qualité des comptes ainsi que simplifier les processus administratifs entre les deux acteurs¹⁵⁴. Par ailleurs, la Ville de Lyon est également engagée dans un processus de certification de ses comptes. Dès lors, la comptabilité locale est déjà marquée par un mouvement de modernisation.

La comptabilité des collectivités territoriales est une comptabilité dite d'exercice ou générale qui « retrace l'ensemble des mouvements affectant le patrimoine, la situation financière et le résultat d'une personne morale de droit public. Elle est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations, c'est-à-dire que les opérations sont comptabilisées au moment de leur

¹⁵³Ville de Paris, Budgétisation sensible au genre 2021, Rapport année 1, p.7 URL : <https://cdn.paris.fr/paris/2022/04/20/22f9a7174618e4b2b026ee5aca27d1db.pdf>

¹⁵⁴COLLIGNON Isabelle et GAC Philippe, « Modernisation comptable dans le secteur public local : en route pour 2024 », GFP N°5-2020 / Septembre-Octobre 2020,

engagement, pour les premières et de l'émission du titre de recettes pour les secondes »¹⁵⁵. La comptabilité générale s'étend alors sur une année civile.

Or cette comptabilité d'exercice se révèle inadaptée pour établir des informations comptables sur le coût complet de certaines actions ou politiques publiques.

Le coût complet des actions est déterminé au moyen d'une comptabilité d'analyse des coûts ou d'une comptabilité analytique.

La comptabilité d'analyse du coût des actions permet, d'après l'article 27 de la LOLF, « *de mettre en évidence les ressources mobilisées dans le cadre d'un programme ou d'une action de politique publique pour atteindre les objectifs fixés* ». Cette comptabilité enrichit « *l'information budgétaire remise aux parlementaires lors du dépôt des différents projets de loi de finance en présentant, pour chaque programme [...] le coût direct et indirect des actions engagées. Elle a également pour objet de permettre le rapprochement entre ces moyens et les résultats obtenus* ». La comptabilité analytique permet quant à elle « *de mesurer les coûts d'une structure, d'une fonction, d'un projet, d'un bien produit ou d'une prestation réalisée, le cas échéant, des produits afférents, ceci afin d'éclairer les décisions d'organisation et de gestion (décret GBCP, art 59)* »¹⁵⁶. Si les deux comptabilités se distinguent par le fait que l'une permet de ventiler le coût direct et indirect, et la seconde « est assise sur les données générales de la comptabilité de l'État », la Cour des comptes préconisait dans son rapport de 2016 (COUR DES COMPTES, Rapport sur la comptabilité générale de l'Etat, dix ans après : une nouvelle étape à engager, février 2016, p22) de supprimer la comptabilité par analyse des coûts, car « *elle n'a pas pu répondre aux attentes qu'elle avait suscitées* »¹⁵⁷. Se pose alors la question de la reprise de la comptabilité analytique par les collectivités territoriales, en principe conçue pour l'État et qui ne s'impose pas aux collectivités.

En effet, sur la base de la comptabilité analytique, il est possible de lier aux coûts, des objectifs de performance. Par ailleurs, elles permettent aux collectivités de se rendre réellement compte du coût de leurs actions. Ce qui dans la perspective de budgétisation sensible au genre peut permettre de faciliter l'analyse genrée et le suivi de la performance des objectifs et indicateurs associés, à l'action suivie par la comptabilité analytique.

Il faut noter que la tenue de la comptabilité analytique complète, apparaît « *lourde, coûteuse et contraignante à bâtir, alors même qu'elle ne [permet] pas toujours de bien rendre compte de la performance de la collectivité* ». C'est pourquoi la comptabilité analytique peut rester ciblée, et n'a pas à être mise en œuvre pour l'ensemble des coûts. Ainsi, la comptabilité analytique dispose d'une

¹⁵⁵ DAMAREY Stéphanie, *Droit de la comptabilité publique*, Gualino, 1^{ère} éd., 2017, p20.

¹⁵⁶ *Ibid*, p.23

¹⁵⁷ *Ibid* p. 24

certaine malléabilité et peut ainsi être mise en œuvre s'agissant des dépenses étudiées dans le cadre de la budgétisation sensible au genre, et permettre ainsi une réelle intégration des actions menées dans le cadre de certaines politiques publiques et les objectifs fixés, avec les entrées comptables qui sont relatives à ces actions. Une fois les structures analytiques identifiées, c'est tout le travail de budgétisation sensible au genre qui se trouve facilité.

En conclusion, la mise en œuvre de la budgétisation sensible au genre pose un certain nombre de difficultés qui interrogent alors sur la réussite de la démarche.

CHAPITRE 2 : LA RÉUSSITE DE LA DÉMARCHE EN QUESTION

La réussite de la démarche de budgétisation sensible au genre de la Ville de Lyon est finalement confrontée à la contrainte budgétaire (Section 1.) et une proche généralisation de la démarche apparaît encore timide (Section 2.). L'intérêt pour la performance budgétaire qui émerge de la budgétisation sensible au genre doit être consolidé dans le cadre lyonnais de budgétisation sensible au genre (Section 3.). Enfin, cette réussite peut être perturbée par la question environnementale qui nécessiterait que soient rapprochées l'intégration budgétaire du genre et l'intégration des préoccupations environnementales (Section 4.).

Section 1. Une réussite confrontée à la contrainte budgétaire

Les collectivités territoriales sont confrontées à une contrainte budgétaire qui met en question leur autonomie fiscale et financière (1.). La budgétisation sensible au genre peut, dans ce contexte, représenter un moyen d'expression d'une autonomie de gestion, un moyen néanmoins coûteux (2.).

1. La réduction de l'autonomie fiscale et financière, obstacle au développement efficient de la budgétisation sensible au genre

D'abord consacrée dans la Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979 dite Nouvelle-Calédonie puis à l'article 72 de la Constitution de 1958¹⁵⁸, le principe constitutionnel de libre administration est une liberté reconnue aux Collectivités territoriales. Cette liberté s'est complétée, dans un mouvement de décentralisation,¹⁵⁹ d'un principe d'autonomie financière des collectivités introduit par une révision constitutionnelle du 2 mars 2003. En vertu de ce principe : « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.* » (article 72-2 de la Constitution). Cet article qui consacre *a priori*, le principe d'autonomie financière, place en réalité,

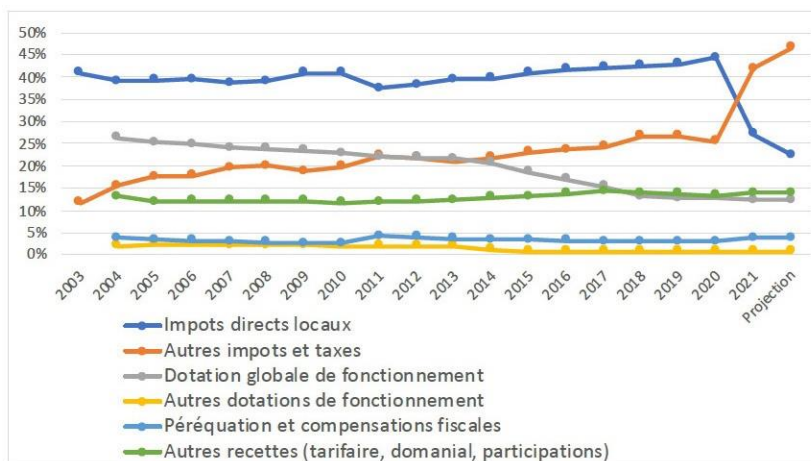
¹⁵⁸ Art 72 de la Constitution : « Dans les conditions prévues par la loi, [les] collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

¹⁵⁹ Révision constitutionnelle du 2 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

cette autonomie sous le joug du législateur. Le principe a fini par être vidé de sa substance par la loi organique de 29 juillet 2004¹⁶⁰ et sous l'effet de la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹⁶¹ qui font du principe d'autonomie fiscale et financière « un mythe »¹⁶².

Sur cette base, la fiscalité directe au bénéfice des Collectivités n'a cessé de diminuer¹⁶³. En effet, suppression de la taxe professionnelle en 2010, suppression de la taxe d'habitation en 2018, suppression de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en 2023 marquent une chute de la part de la fiscalité directe dans les ressources propres. Une perte de ressources compensée par des transferts de fiscalité, notamment une partie des recettes de TVA, sur laquelle les collectivités n'ont aucun pouvoir de décision fiscale. En parallèle, la dotation globale de fonctionnement diminue elle aussi, dans un contexte de décentralisation qui opère un transfert de compétence de l'État aux collectivités, sans compensation équivalente dans les faits, malgré un principe constitutionnel d'attribution de ressources équivalentes à celles consacrées à l'exercice de la compétence transférée consacrée par l'article 72-2 alinéa 3 de la Constitution.

Évolution des composantes des ressources réelles de fonctionnement des collectivités¹⁶⁴



¹⁶⁰ La loi fonde les recettes fiscales dans les ressources propres, sans leur doter un statut particulier, ce qui a pour effet de mettre les ressources sur lesquelles les Collectivités n'ont aucun pouvoir fiscal, au même plan que celle issue de la fiscalité avec vote de taux. (cf. art LO.1114-2 et LO1114-3 du CGCT)

¹⁶¹ Conseil const., Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : Le Conseil constitutionnel censure la première partie de la formulation de la définition de « part déterminante » (« la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées ») et valide la seconde partie qui fixe un seuil minimal correspondant au niveau constaté au titre de l'année 2003). Ce seuil est en 2003 de 60,8% pour les communes, 58.6% pour les départements, 41,7% pour les régions.

¹⁶² CATTEAU Damien, « La fin du mythe de l'autonomie fiscale et financière, vers une responsabilisation ? », Gestion & Finances Publiques, 2020/2 (N° 2), p. 13-21. DOI : 10.3166/gfp.2020.2.003. URL : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2020-2-page-13.htm>

¹⁶³ Cf. pour une analyse complète : JALABERT Anselmo, « L'autonomie financière des collectivités : histoire d'un malentendu tenace », Gestion & Finances Publiques, 2023/1 (N° 7), p. 80-89. DOI : 10.3166/gfp.2023.1.015. URL : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2023-1-page-80.htm>

¹⁶⁴ JALABERT Anselmo, « L'autonomie financière des collectivités : histoire d'un malentendu tenace », Gestion & Finances Publiques, 2023/1 (N° 7), p. 80-89.

D'après l'analyse de Jalabert, « en 2004, les impôts directs locaux représentent 40 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités. Les autres impôts, dont les impôts partagés, 16 % ; la dotation globale de fonctionnement, 26 % et les autres recettes (tarifaires, domaniales, etc.), 13 % ». Il ajoute qu'« en 2021, les impôts directs locaux représentent 27 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités. Les autres impôts, dont les impôts partagés, 42 % ; la dotation globale de fonctionnement 12 % et les autres recettes, 14 % ». Avec la suppression de la CVAE, « la fiscalité partagée représentera près de la moitié des recettes réelles de fonctionnement des collectivités en 2023, contre 12 % vingt ans auparavant. À l'inverse, les transferts budgétaires de l'État, en premier lieu la dotation globale de fonctionnement, sont divisés par deux dans la même période, tout comme les recettes de fiscalité directe locale. »

Par conséquent, le principe d'autonomie financière des collectivités dans son versant fiscal ne se voit pas réalisé dans les faits. Si des réformes structurelles¹⁶⁵ ou d'autres mesures moins systémiques¹⁶⁶ peuvent alors être proposées pour autonomiser les collectivités locales, ce manque d'autonomie n'est pas une fatalité pour les collectivités. En effet, comme le note Jalabert, « les collectivités satisfont à de nombreux engagements d'investissement dans la transition écologique, en dépit de marges de manœuvre réduites en raison des l'ombre menaçante du retour d'une contrainte sur leurs dépenses de fonctionnement comme l'étaient les contrats dits de Cahors ; de la défaillance de l'État comme assureur en dernier ressort lors des nombreuses crises sanitaires, sociales, énergétiques, alors qu'une garantie et une visibilité sur un niveau plancher de recettes auraient pu soutenir le rôle contracyclique des collectivités ; de la confiance rompue vis-à-vis de gouvernements successifs qui sapent pour des raisons idéologiques la fiscalité locale ; de la perte de temps et de moyens causés par un soutien de l'État frileux, marqué par la multiplication des appels à projets et l'allongement de procédures d'instructions ». La Ville de Lyon se place parmi ces collectivités. Elle doit alors se placer dans cette réalité financière pour conduire ses projets, trouver des sources de financement.

À côté de cette autonomie fiscale, l'autonomie budgétaire compose également, la notion d'autonomie financière. Celle-ci renvoie au libre choix des dépenses¹⁶⁷. L'article 72-2 de ma

¹⁶⁵ CATTEAU Damien, « La fin du mythe de l'autonomie fiscale et financière, vers une responsabilisation ? », *Gestion & Finances Publiques*, 2020/2 (N° 2), p. 20-21. DOI : 10.3166/gfp.2020.2.003. URL : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2020-2-page-13.htm>

¹⁶⁶ JALABERT Anselmo, « L'autonomie financière des collectivités : histoire d'un malentendu tenace », *Gestion & Finances Publiques*, 2023/1 (N° 7), p. 87-88. DOI : 10.3166/gfp.2023.1.015. URL : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2023-1-page-80.htm>

¹⁶⁷ OLIVA Éric, « La conception de l'autonomie financière locale quel contenu ? Quelle effectivité ? », *Gestion & Finances Publiques*, 2017/2 (N° 2), p. 22. DOI : 10.3166/gfp.2017.00024. URL : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2017-2-page-13.htm>

Constitution disposant, en effet, que « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* ». Cette autonomie n'est pas là encore synonyme d'indépendance, ainsi cette liberté est contrainte par un cadre juridique et comptable. Il s'agit d'abord du modèle décentralisateur en lui-même, qui provoque un transfert de compétences, régies par le principe d'indisponibilité des compétences, vers les collectivités territoriales. Ensuite, la règle de l'équilibre « réel et sincère » (article L.1612-4 du CGCT), les recettes affectées par application de la loi, les dépenses obligatoires ou interdites (article L.1612-15 du CGCT) contraignent également la décision budgétaire. S'ajoute à la contrainte, la nomenclature budgétaire et comptable qui s'imposent aux collectivités. Et pour certaines collectivités, les « contrats de cahors » qui contraignent le pilotage budgétaire des collectivités contractantes avec l'État¹⁶⁸.

2. Un moyen coûteux d'expression d'une autonomie de gestion

L'autonomie budgétaire reconnue aux collectivités territoriales par l'article 72 de la Constitution est donc contrainte par un certain nombre de règles juridiques et juridico-comptables qui contraignent la liberté dans les dépenses. La budgétisation sensible au genre apparaît alors face à cette réalité, un moyen d'expression de l'autonomie de gestion des collectivités territoriales.

En effet, la budgétisation sensible au genre permet à la collectivité d'analyser, sous un jour nouveau, ses crédits budgétaires. Se faisant, elle prend conscience d'un nouveau pouvoir d'action par la dépense, un pouvoir qu'elle n'avait sûrement pas pu mesurer en l'absence de démarche de budgétisation sensible au genre. Elle s'offre alors un nouveau pouvoir de décision sur l'égalité de genre. La qualité de ses dépenses endosse de nouveaux enjeux, des enjeux de genre sur lesquels elle peut influencer.

Ce pouvoir d'action et de décision représente cependant un coût financier. Il peut demander l'intervention, d'un tiers expert via une aide à maîtrise d'ouvrage. L'AMO mise en œuvre par la Ville de Lyon se chiffre à 70 000 euros HT¹⁶⁹. La budgétisation sensible au genre représente un coût en termes de formation qu'il est nécessaire de multiplier. Elle demande une consécration importante de temps de travail. La réussite de la démarche reposant sur des moyens financiers et humains suffisant pour analyser le budget, mettre en œuvre de nouvelles procédures, produire des données,

¹⁶⁸ Fabrice Gaureau, « Objectif d'évolution des dépenses locales : des contrats de Cahors au pacte de confiance », la Gazette des communes, 12 déc. 2022, URL : <https://www.lagazettedescommunes.com/839278/objectif-devolution-des-depenses-locales-des-contrats-de-cahors-au-pacte-de-confiance/?abo=1>

¹⁶⁹ D'après l'avis d'appel public à la concurrence du 8 mars 2021, avis n°21-30618

analyser ces dernières, organiser des temps de réflexion collective. Il peut également représenter au court terme, un pari politique : le pari de la réussite de la démarche. De véritables avancées doivent donc pouvoir être présentées au court/moyen terme.

Les ressources engagées dans la démarche peuvent être ainsi importantes, au moins dans les premiers temps. En effet, une fois la démarche optimisée, automatisée, c'est tout le processus de décision budgétaire qui bénéficie de la culture du résultat qu'instaure la budgétisation sensible au genre. En effet, au fur et à mesure de son développement interne, la budgétisation sensible au genre peut instaurer une culture du résultat qui rayonne à toutes les étapes de la budgétisation. Il sera, en ce sens, question d'analyser plus tard, la démarche de performance de la budgétisation sensible au genre.

Bien conduite, la budgétisation sensible au genre peut finalement permettre de libérer des crédits budgétaires pour d'autres dépenses, ou bien plus largement assurer une meilleure allocation de ces dernières.

Les collectivités territoriales, telles que la Ville de Lyon, qui s'engagent sur la voie de l'expérimentation et qui tentent d'implémenter ce moyen d'action politique, budgétaire et comptable, endossent une responsabilité. Celle de la réussite de la mise en œuvre. Il s'agit d'une démarche longue, engageante, qui, si réussie, pourra porter ses fruits pour l'autonomie de toutes les collectivités territoriales. Ces dernières pourront en effet entreprendre cette budgétisation en s'appuyant sur le travail déjà réalisé. Cette perspective, implique que soit mis en œuvre un réel dialogue entre les collectivités territoriales, qui connaissent, des réalités semblables, pour la construction, *in fine*, d'un modèle adapté à la réalité de toutes les collectivités - ou au moins les plus grandes d'entre elles - soit un modèle commun. Ainsi, c'est un cercle vertueux qui peut être créé du point de vue de l'autonomie budgétaire, mais aussi du point de vue de l'objectif premier de la budgétisation sensible au genre, l'égalité de genre, qui sera d'autant mieux réalisé par des transformations systémiques à l'échelle du territoire.

Section 2. L'intérêt encore timide d'une proche généralisation de la démarche

Si l'extension proche de la démarche à tout le budget apparaît peu envisageable (1.), il n'en demeure pas moins que l'inclusion du budget participatif à la démarche semble opportune (2.)

1. L'extension proche de la démarche à tout le budget peu envisageable

Après avoir exposé l'approche lyonnaise de budgétisation sensible au genre et présenté ces premiers résultats, se pose désormais la question du futur de la démarche. Si à court terme, il est prévu que soient notamment conduites certaines études de public, ce sont les évolutions à moyen et long terme qui interrogent ici.

Dans l'annexe au rapport du débat d'orientation budgétaire (annexe n°2), il est annoncé d'une part, que seront analysées, « *l'ensemble des subventions délivrées à l'échelle de la Ville via le Portail des Aides* ». Ce portail est un « *déployé en 2022 pour les demandes de subventions qui permet aujourd'hui le recueil de nombreuses données* ». D'autre part, il est annoncé un déploiement de la démarche à de nouvelles directions sans plus de précisions, ni sur le moment où ce déploiement sera effectif, ni sur les directions concernées.

Finalement, on peut se demander si c'est bien tout le budget qui sera inclus dans la budgétisation sensible au genre, ou bien si la démarche se concentrera sur des directions jugées stratégiques.

Il apparaît cependant clair qu'il est impératif, avant de pouvoir étendre la budgétisation sensible au genre, de consolider la démarche qui a déjà été mise en œuvre. En développant évidemment, en parallèle, une formation sur le genre et au *gendermainstreaming* au plus d'agents possible. En effet, les données manquent, il faut donc pouvoir, avec la production de données exploitables, obtenir des analyses fiables de l'impact sur le genre du budget. Il faut, comme cela a déjà été évoqué, développer des moyens méthodologiques pour assurer une classification cohérente des dépenses. Par conséquent, il apparaît précipité d'élargir la démarche à tout le budget. Il peut être judicieux de développer le plus loin possible la démarche de budgétisation sensible au genre, de manière concentrée. Allant jusqu'à produire des objectifs et indicateurs efficaces permettant de produire des résultats pertinents en matière d'égalité de genre dans le budget. Une concentration des moyens sur quelques dépenses permettrait ainsi de mettre plus rapidement au jour toutes les potentialités de la budgétisation sensible au genre. Ceci aurait, pour conséquences, d'augmenter l'adhésion des agents encore réticents, afin d'apporter du sens dans leur travail, et permettre ainsi, une plus grande précision dans son déploiement.

Outre les dépenses, la question de l'inclusion des recettes se pose également. Si le manque d'autonomie fiscale des collectivités laisse peu de marge de manœuvre à la collectivité pour développer une budgétisation sensible au genre, il reste s'agissant des revenus de ces services, un levier sur lequel elle dispose d'une prise décisionnelle : le quotient familial.

Le quotient familial municipal sert de base au calcul des tarifs des services municipaux tels les tarifs de la restauration scolaire, les activités périscolaires ou encore extrascolaires¹⁷⁰. Pour son calcul, la Ville demande que soit fournie la dernière déclaration fiscale. Par conséquent, le calcul se fonde sur deux variables : les revenus imposables de l'année n-1, rapportés aux nombres de parts fiscales du foyer. Or la difficulté de ce quotient est que « *l'existence même du quotient conjugal peut avoir pour effet d'entraîner une impression de surimposition du revenu pour les conjoints ayant les revenus les plus faibles, donc majoritairement les femmes [et qu'il] n'incite pas les femmes à une reprise d'une activité professionnelle plus importante.* »¹⁷¹. Le rapport d'information de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances, met également en avant l'analyse du Conseil d'analyse économique (CAE) « *la fiscalité française contient un élément bien connu qui contribue à la construction des inégalités entre hommes et femmes : le quotient conjugal. [...] Les travaux existants s'accordent sur le fait que cette forme de traitement fiscal nuit à l'activité et aux salaires des femmes. Ils préconisent de réduire le taux marginal du second apporteur de ressources du couple afin de favoriser sa participation au marché du travail. Les quelques chiffrages existants suggèrent que le quotient conjugal réduit de 1 à 2 points de pourcentage le taux d'emploi des femmes en France* »¹⁷². Ainsi la collectivité peut apporter cette modification dans son calcul.

Outre ces évolutions, il semble opportun d'étendre la budgétisation sensible au genre au budget dit participatif.

2. L'inclusion opportune du budget participatif

Le concept de budget participatif est né à Porto Alegre, au Brésil dans les années 1990. Il a été importé pour la première fois en France par les Villes de Morsang-sur-Orge (Essonne) et Saint-Denis (Seine-Saint-Denis) en 1995 et 1997¹⁷³. La pratique connaît un essor au début des années 2000, des Villes telles que Grigny, au sud de Lyon, fait figure de pionnière en proposant jusqu'en 2014, une participation citoyenne aux choix des dépenses d'investissement¹⁷⁴. À partir de 2014, les initiatives de budget participatif se multiplient en France. En 2019, 80 municipalités mettent en

¹⁷⁰ Ville de Lyon, Calcul du quotient familial municipal, URL : <https://www.lyon.fr/demarche/loisirs/calcul-du-quotient-familial-municipal>

¹⁷¹ CALVEZ Céline et JOSSO Sandrine, 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 sur la « budgétisation intégrant l'égalité », rapport n°1240, 16 mai 2023, URL : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/ega/116b1240_rapport-information#_Toc256000007

¹⁷² Conseil d'analyse économique, Réduire les inégalités de salaires entre femmes et hommes, note du CAE n° 17, 2014, p. 11.

¹⁷³ Vie publique, « Gestion municipale : le développement des budgets participatifs », 12 décembre 2019, URL : <https://www.vie-publique.fr/eclairage/271797-gestion-municipale-le-developpement-des-budgets-participatifs>

¹⁷⁴ BROUSSOLLE Yves, « Les budgets participatifs », *Gestion & Finances Publiques*, 2019/3 (N° 3), p. 32-38. DOI : 10.3166/gfp.2019.3.004. URL : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2019-3-page-32.htm>

œuvre un budget participatif¹⁷⁵, en octobre 2022, elles sont au nombre de 400¹⁷⁶. La Ville de Lyon en fait désormais partie depuis 2022.

Cette pratique, présentée comme un outil de démocratie participative, se définit comme un procédé « *par lequel les habitants d'une commune, mais plus généralement d'une collectivité peuvent décider de l'affectation d'une partie du budget de leur collectivité* »¹⁷⁷. Au sens juridique, ce dernier n'est donc pas un budget, ce qui explique l'absence d'encadrement légal, il ne s'agit donc en quelque sorte que d'une prédécision politique.

La Ville de Lyon a donc prévu, pour l'exercice budgétaire 2022, une enveloppe budgétaire de 12,5 millions d'euros. La proposition et le vote de projets sont ouverts aux « habitants » entendus au sens large, incluant « *toute personne résidante, travaillant, étudiant ou ayant des activités régulières à Lyon, sans condition d'âge ou de nationalité* » ainsi que « *tout collectif d'habitants* ».

Les critères de sélection sont présentés dans le « règlement du budget participatif de la ville de Lyon » (annexe n°3)¹⁷⁸

Ainsi, les propositions doivent « *bénéficier à la ville et ses habitantes et habitants* » en étant notamment « *accessible au plus grand nombre* ». L'appréciation de ce critère revient aux services qui s'assurent par ailleurs de la faisabilité technique, financière et juridique du projet. Le budget participatif de la Ville de Lyon, encore nouveau, n'a pas été lié à la démarche de budgétisation sensible au genre.

Pourtant, il est un outil pertinent dans la perspective de budgétisation sensible au genre. En effet, la démarche peut être mise en œuvre en amont de l'intégration de la dépense au budget. Ainsi, les services doivent pouvoir, là encore, identifier les enjeux de genre tel que celui de la participation à la vie politique des femmes et des hommes. Ils pourraient alors s'assurer dans la sélection des projets que ces derniers ne sont pas portés dans une proportion trop importante par les femmes ou par les hommes. Par ailleurs, il est possible, d'inclure le dispositif à côté des budgets des directions pilote. La classification des dépenses induites par les projets peut être opérée dès ce stade, ce qui permettrait en amont d'assurer une prise en compte du genre dans chaque projet sélectionné et des projets dans leur ensemble.

¹⁷⁵ Vie publique, Ibid.

¹⁷⁶ MEGGLE Caroline, « *Budgets participatifs : toujours plus de démarches, malgré un faible niveau de participation* », 21 octobre 2022, Banque des territoires, URL : <https://www.banquedesterritoires.fr/budgets-participatifs-toujours-plus-de-demarches-malgre-un-faible-niveau-de-participation>

¹⁷⁷ LERIQUE Florence, « *Budgets locaux et budgets participatifs* », *Gestion & Finances Publiques*, 2023/1 (N° 1), p. 12-15. DOI : 10.3166/gfp.2023.1.002. URL : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2023-1-page-12.htm>

¹⁷⁸ Ville de Lyon, Règlement du budget participatif de la Ville de Lyon, URL : <https://oye.participer.lyon.fr/processes/bp2022>

Section 3. La consolidation souhaitable de la performance

La budgétisation sensible au genre peut représenter un terrain fertile à la poursuite d'une démarche de performance. À Lyon, une démarche globale de performance est à consolider (1.) et une démarche de budgétisation sensible au genre éclairée par la performance à construire (2.).

1. Une démarche globale de performance à consolider

La performance peut se définir « *comme la capacité à atteindre les objectifs de résultats préalablement fixés* »¹⁷⁹. En ce sens, la performance n'est pas étrangère aux collectivités territoriales. En effet, « *la performance publique et, plus généralement, le management par la performance constituent depuis les années 1990 un enjeu majeur pour les gouvernements centraux et locaux (Newcomer, 2007), générant un nombre important de recherches académiques, qu'elles soient empiriques ou théoriques.* »¹⁸⁰.

L'État a engagé ses finances publiques sur le chemin de la performance avec la LOLF de 2001 et toutes les évolutions postérieures qui visent à renforcer la logique de résultat. Se faisant, la LOLF a instauré une budgétisation axée sur la performance. Pour rappel, la budgétisation axée sur la performance est définie comme « *l'utilisation systématique de données sur la performance pour documenter la décision budgétaire, soit comme un intrant direct dans les décisions d'allocations budgétaires, soit comme une information de contexte pour éclairer la programmation budgétaire et instiller une plus grande transparence et une responsabilité accrue tout au long du processus budgétaire, en fournissant des informations aux parlementaires et au public sur les finalités des dépenses et les résultats atteints. Il s'agit de tout budget qui présente de l'information sur ce que les agences ont fait ou prévoient de faire avec l'argent qui leur ait alloué.* »¹⁸¹

Force est donc de constater qu'une telle budgétisation, qui suppose à la fois une nomenclature budgétaire par programme et une comptabilité analytique ou, *a minima*, d'analyse des coûts n'a pas été mise en œuvre au niveau local. La question de la transposition de la LOLF aux collectivités a pu faire l'objet de nombreux débats, particulièrement dans les premières années d'une réforme qui a désormais plus de 20 ans. Désormais, l'enjeu, hormis celui du niveau des ressources propres,

¹⁷⁹ ZAHED Mahrez, « La démarche de performance dans la gestion publique », GFP N° 5-2016, p.97, URL : https://archives-gfp.revuesonline.com/gratuit/GFP91_5_18_Zahed.pdf

¹⁸⁰ FAVOREU Christophe, CARASSUS David, GARDEY Damien *et al.*, « Le management par la performance dans le secteur public local français : Un modèle plus administratif que politique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2015/4 (Vol. 81), p. 713-734. DOI : 10.3917/risa.814.0713. URL : <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2015-4-page-713.htm>

¹⁸¹ OECD (2019), *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>. , Traduction de Catteau Damien

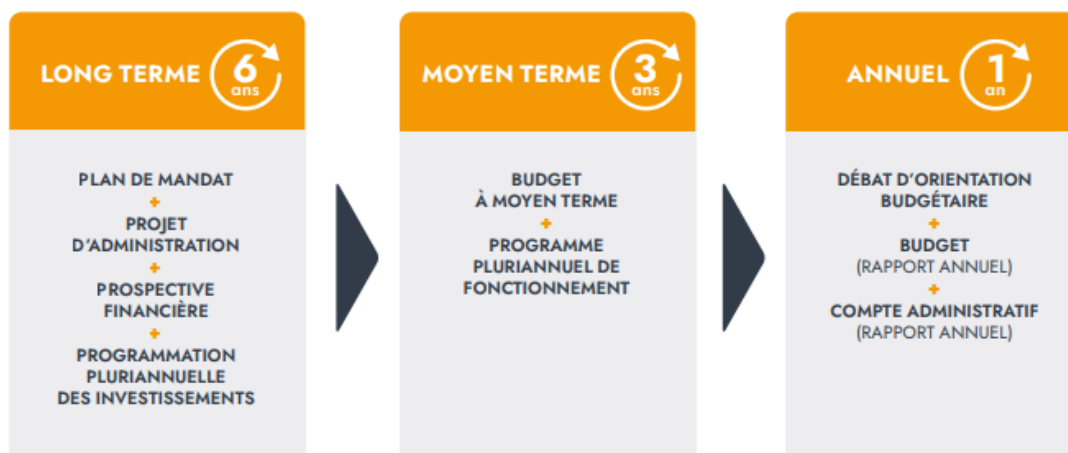
apparaît ailleurs pour les collectivités qui se concentrent davantage sur la certification de leurs comptes ou sur l'optimisation de leurs documents comptable. Ainsi, l'introduction du schéma lollien dans les finances publiques locales n'est pas à l'ordre du jour.

Il n'en demeure pas moins, qu'il existe une démarche de performance dans la gestion locale. Ainsi, les collectivités, telles que Lyon, ont pu « *construire une carte stratégique de leurs interventions permettant d'offrir une meilleure vision sur les actions réalisées* ». Selon Ruprich-Robert¹⁸², cette cartographie a pu s'appuyer sur une segmentation faisant appel à des notions de politiques publiques (missions/programmes ou activités) comme c'est le cas à Lyon, en témoigne le rapport sur le budget primitif. Sur cette base cartographique, « *des finalités politiques sur les champs de compétences* » ont pu être formalisées, ce qui a ensuite pu donner lieu à une déclinaison en objectifs stratégiques puis opérationnels. Enfin, « *les responsables sont alors identifiés sur les champs définis et il devient possible de mesurer l'efficacité en comparant les résultats aux objectifs poursuivis* ». Finalement, c'est toute une démarche managériale qui a été déployée, « *largement descendantes (top down)* ».

La budgétisation sensible au genre s'inscrit à la fois dans ce cadre stratégique, mais peut également se placer dans la continuité, car elle permet de lier la démarche de performance politique et managériale au processus budgétaire. Or, « *le processus budgétaire a la plupart du temps été laissé à l'écart des mouvements de modernisation de la gestion constatés dans l'ensemble des organisations locales* ». En effet, il manque « *le lien entre planification stratégique et démarche budgétaire. Chacune fonctionne de son côté, avec ses acteurs, son calendrier, ses modes opératoires et les interrelations sont rares ou inexistantes* ». À Lyon, si la direction des finances est impliquée dans la démarche de budgétisation sensible au genre, il n'en demeure pas moins que le lien entre le volet stratégique et budgétaire de la démarche doit être consolidé. La nomenclature budgétaire et le système comptable n'étant pas axée sur la performance, il est nécessaire pour les collectivités de développer une autre approche de la performance dans la conduite de leur action.

À ce titre, la pluriannualité peut constituer une première base de rapprochement des démarches. En effet, les outils de la pluriannualité permettent de répondre au décalage produit par le principe d'annualité budgétaire « *entre le temps de la comptabilité et le temps des politiques publiques* ». Outre la technique des autorisations d'engagement et des crédits de paiement qui fait l'objet d'un contrôle financier, il existe d'autres outils de pluriannualité. La Ville de Lyon met alors les outils suivants dans ses rapports sur le budget primitif :

¹⁸² RUPRICH-ROBERT Christophe, « Comment (ré)concilier les démarches de pilotage des politiques publiques et le processus budgétaire dans la gestion locale », RFFP août 2014, n° 127, p. 273



Ainsi, si le lien est fait entre objectifs politiques, via le plan de mandat et le projet d'administration, et la gestion pluriannuelle des crédits, ce lien pourrait être consolidé notamment via la budgétisation sensible au genre.

Finalement, il revient aux collectivités de développer leur démarche de performance budgétaire. Cette démarche doit être pertinente et adaptée à leurs besoins. La budgétisation sensible au genre peut dès lors représenter un terrain pour l'innovation et l'expérimentation, avec pour perspective la réussite de la budgétisation sensible au genre, mais aussi plus largement, la bonne gouvernance de leurs finances.

2. Une budgétisation sensible au genre éclairée par la performance à construire

Face au caractère inadapté de la nomenclature budgétaire et comptable pour construire une stratégie politique au long terme fondée sur les politiques publiques placées dans le champ de compétence de la commune, la Ville de Lyon a développé une alternative : le Plan des engagements financiers. Elle opère alors, une division par politiques publiques : ressources ; relation à l'utilisateur ; relations publiques ; communication ; événementiel ; sécurité et prévention des risques ; culture et patrimoine ; petite enfance ; éducation ; sports ; solidarités ; espaces publics ; développement économique et rayonnement international. Ces politiques sont réparties dans les directions.

C'est donc sous cette forme qu'est présenté le budget en conseil municipal et sur cette base que la budgétisation sensible au genre est mise en œuvre¹⁸³. Sous chaque politique publique sont détaillés, dans le rapport sur le budget primitif, présenté aux élus à l'occasion du vote du budget primitif, les projets pour l'année n. Se trouvent également présentés, les dépenses de

¹⁸³ D'après l'annexe n°2

fonctionnement ; les recettes de fonctionnement et le nombre d'équivalents temps plein pour chacune de ces politiques.

Par conséquent, à la lecture du rapport, on peut soulever la problématique suivante : une stratégie est posée, mais celle-ci ne semble pas faire le lien entre des objectifs et les ressources.

Le Plan d'engagement financier pourrait sans doute être adapté pour inclure une information budgétaire précise, à la manière des projets annuels de performance, avec des objectifs et des indicateurs de choix, adapté précisément aux enjeux. Ces derniers ont pu être précédemment imaginés, il s'agit donc ici de présenter l'articulation de ces derniers avec la présentation budgétaire lyonnaise, qui a donc su attacher les articles budgétaires à ces politiques. Il s'agirait également d'inclure une approche pluriannuelle avec un suivi pluriannuel des objectifs et des indicateurs. Ainsi, la définition et le suivi de ces derniers s'intégreraient au processus. Ces derniers doivent être limités afin de ne pas nuire à la lisibilité du document. Une telle présentation permettrait d'assurer non seulement une meilleure information budgétaire pour l'élu, qui peut mesurer concrètement, ce que la dépense permet en termes d'égalité de genre. Mais aussi plus largement, d'alimenter la discussion budgétaire, en permettant à l'opposition notamment de demander des comptes sur la réalisation des objectifs. Plus largement, cette information budgétaire précise permettrait au citoyen de prendre conscience à son tour du caractère intégré du genre dans le budget, lui permettant ainsi d'approcher de manière, peut-être plus familière le budget.

De plus, le Plan Pluriannuel des Investissements pourrait, à l'avenir, accueillir une démarche de budgétisation sensible au genre permettant d'intégrer la perspective de genre, au long cours, dans le choix des priorités ainsi que dans le choix des investissements qui ont vocation à être durable. Il permet ainsi de donner un cadre global et pluriannuel à la budgétisation sensible au genre.

Finalement, cette budgétisation sensible au genre telle qu'elle est déployée, à sans doute vocation à évoluer devant le défi environnemental.

Section 4. L'intégration budgétaire du genre et l'intégration des préoccupations environnementales

Face à la budgétisation sensible au genre, une autre démarche d'évaluation des dépenses (et des recettes) a émergé. Ainsi, elle fait face à la concurrence du « budget vert » (1.). Cette concurrence témoigne cependant du fait que la budgétisation sensible au genre telle qu'elle est aujourd'hui déployée ne répond pas au besoin d'un nouveau modèle d'intégration des enjeux de genre et environnementaux (2.).

1. La concurrence du « budget vert »

La Métropole de Lyon conduit depuis 2019, une évaluation de son budget avec une méthode de catégorisation des lignes budgétaires en fonction de leur niveau d'émission de gaz à effet de serre. La Métropole, qui remplace en son périmètre le département du Rhône, met alors en œuvre ce qui a été qualifié de « budget climat » ou « budget vert ». Il s'agit d'un projet conduit avec l'association I4CE fondée par la Banque des territoires et l'Agence française de développement (AFD). D'après la délibération de la Métropole de Lyon du 30 septembre 2019¹⁸⁴, le projet vise à développer un cadre d'évaluation qui peut être repris par toutes les collectivités. Il « *permettra d'évaluer pour chaque ligne du budget si celle-ci est favorable au climat ("verte"), neutre ("gris") ou défavorable ("marron").* » L'approche est pour le moment concentrée sur les actions « climat », c'est-à-dire, « *celles permettant de limiter les émissions de gaz à effet de serre du territoire, dans le but d'atteindre les objectifs de l'Accord de Paris* ». Ainsi ce n'est que dans un deuxième temps, l'évaluation « *pourra être étendue dans les exercices ultérieurs à d'autres enjeux environnementaux, voire sociaux* ». En effet, cette démarche se concentre sur l'impact environnemental du budget.

Ainsi, le « budget climat » ou plus largement les budgets¹⁸⁵ verts sont des formes de budgétisation émergente en France qui apparaissent faire concurrence à la budgétisation sensible au genre. Moins vecteur de polémique que le genre, l'environnement est une préoccupation de plus en plus transpartisane, ainsi le « budget vert » apparaît plus admissible.

Par conséquent, on peut s'interroger sur les rapports que peuvent entretenir le « budget climat » ou le « budget vert » avec la budgétisation sensible au genre. Ainsi dans quelles mesures ces deux formes d'évaluation des budgets peuvent-elles conjointement se tenir ?

On peut d'ores et déjà mettre en avant la difficulté matérielle qui peut se poser à la mise en œuvre de deux démarches d'évaluation des budgets. En effet, les moyens financiers et humains que demandent ces deux « budgétisation » sont importants. De plus, ces pratiques n'étant encore qu'émergentes en France ne permettent pas d'assurer la réussite de la démarche, c'est-à-dire la mise en place d'une évaluation pertinente, qui permet réellement d'aider la décision budgétaire, tout en

¹⁸⁴GRANDLYON la métropole, extrait du registre des délibérations du conseil, Conseil du 30 septembre 2019, Délibération n°2019-3793 URL : <https://agora.grandlyon.com/portail/jsp/openfile.jsp?pdf=A9iCZwGvgK5FubNtu322bcS53GS0sK4fqUNzpPiImFcNNkx%2BTqSn6NcCoEvAfojpQXos53usMrnofZUeuR6NXVwJxdq1bvZdqLX7OntE0VjdstqBR%2BdIng%3D%3D>

¹⁸⁵ Il existe une diversité de méthodologie d'analyse, un panorama est présenté dans YUNG Estelle, SCHROER Renaud et MONLOUIS Yannick, Le budget vert, un outil d'analyse au service de la transition climatique ? Construire un budget vert dans votre collectivité : guide de mise en œuvre, INET, AFL, avril 2022, p.37, URL : https://inet.cnfpt.fr/sites/default/files/2022-04/2022_etude_budget_vert_INET_AFL.pdf

produisant les résultats escomptés en termes d'égalité ou de réduction de l'empreinte carbone ou environnementale.

Cependant, le 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 sur la « budgétisation intégrant l'égalité », indique que la méthodologie acquise à la mise en œuvre du budget vert de l'État constitue une « *une excellente base pour le déploiement de la BIE, tous deux étant des formes spécifiques de budgétisation par la performance, destinées à l'accomplissement d'objectifs environnementaux et sociaux. Le budget vert a notamment permis de familiariser l'administration à la cotation tricatégorielle des dépenses, désormais maîtrisées par de nombreux services de l'État* ». Il faut toutefois noter que ce qui est vrai pour l'État ne l'est pas obligatoirement pour les collectivités territoriales. Surtout, bien qu'il s'agisse également d'une tricatégorisation, les concepts et analyses qu'il est nécessaire de maîtriser pour le déploiement d'une « budgétisation intégrant l'égalité » sont, évidemment, très différents des analyses et notions d'un « budget vert ». En outre, Mahaut Chaudouet-Delmas, chargée de mission au HCE, interrogée par les rapporteuses, indique que ces deux budgets, « loin d'être [concurrents] se complètent et [peuvent] même être sources d'améliorations mutuelles ». Le doute émerge cependant devant cette affirmation.

En effet, dans l'hypothèse où ces démarches peuvent être parallèlement conduites, se pose la difficulté de l'articulation des évaluations qui peuvent ne pas donner des résultats concordants, dans le sens où, à titre d'exemple, une dépense évaluée favorable pour l'environnement, serait analysée comme genrable et se révélerait vectrice d'une inégalité entre les genres. Par exemple, des dépenses qui encourageraient à la pratique du vélo ou bien à celle du covoiturage, qui étant moins suivies par les femmes que par les hommes, notamment pour des raisons de sécurité, ne leur permettraient pas de bénéficier, au même niveau que les hommes, de ces mesures incitatives. Une autre illustration est possible à travers la réduction des dépenses énergétiques. En effet, la limitation de l'éclairage public dont l'impact serait indubitablement bénéfique pour l'environnement par l'économie d'énergie réalisée risquerait ici de limiter davantage l'accès à l'espace public aux femmes plutôt qu'aux hommes¹⁸⁶.

Se faisant, développer deux méthodologies en parallèle n'apparaît pas pour l'heure chose aisée et donc opportune. Ainsi, les collectivités qui se lancent dans le développement de l'une de ces deux démarches poursuivent en parallèle une politique d'égalité femmes-hommes ou bien une politique environnementale. Cependant, cet état de fait ne peut être considéré comme satisfaisant si

¹⁸⁶ À l'appui de l'analyse de Yves Raibaud, Yves Raibaud. La ville durable creuse les inégalités : <https://lejournal.cnrs.fr/billets/la-ville-durable-creuse-les-inegalites>. 2015. (hal-01231999), voir Titre 2/CHAPITRE 2/Section 4/2.

l'on rappelle que ces formes de budgétisation cherchent justement à répondre à la problématique du caractère intégré du genre ou de l'environnement dans les choix budgétaires et plus largement l'action humaine. Il y a alors ici un défi, celui de l'invention d'un nouveau modèle.

2. Le besoin d'un nouveau modèle d'intégration des enjeux de genre et environnementaux

Ainsi, en raison des défis structurants de nos sociétés, il apparaît nécessaire d'articuler deux exigences : la visibilisation du genre et la lutte contre les inégalités de genre avec l'exigence de lutte contre le dérèglement climatique.

En effet, d'après Yves Raibaud¹⁸⁷, « *des solutions qui semblent faire consensus (développement des deux-roues, de la marche, des transports en commun, du covoiturage, etc.) sont aussi celles qui creusent les inégalités entre les femmes et les hommes* ». En effet, la voiture représente à la fois une sécurité, spécialement la nuit, pour les femmes, mais aussi, pour les mères, le moyen de locomotion privilégié¹⁸⁸. Répondre à des considérations d'économies d'énergies peut également s'opérer au détriment des femmes. Ainsi, à titre d'exemple, toujours d'après Yves Raibaud, « *les piétonnes regrettent qu'on éteigne de bonne heure les éclairages de rue pour faire des économies tandis qu'on éclaire et arrose abondamment des stades, considérés comme nécessaires à l'attractivité des métropoles et fréquentés uniquement par des hommes* ». Ainsi, les exigences peuvent entrer en contradiction, il est alors nécessaire d'assurer leur articulation, et de faciliter les arbitrages entre les mesures par la création d'une méthodologie qui répond aux exigences de l'intégration du genre et de l'impact de l'environnement dans les politiques publiques.

La première étape semble être d'assurer la participation active des femmes dans la vie politique, leur permettant ainsi de faire valoir les enjeux qui touchent les femmes et qui ne sont pas suffisamment pris en considération. S'agissant de la Ville de Lyon, le budget participatif peut sembler être un premier moyen d'articulation des exigences. En effet, dans le cadre de son « Plan d'Actions Climat Air Énergie », la municipalité, a mis en œuvre « *dans chaque arrondissement, un budget participatif permet aux habitants et habitantes de construire des solutions locales* ». En outre, le travail de la Direction de la Commande publique avec le schéma de promotion des achats

¹⁸⁷ Yves Raibaud. La ville durable creuse les inégalités : <https://lejournale.cnr.fr/billets/la-ville-durable-creuse-les-inegalites>. 2015. (hal-01231999)

¹⁸⁸ Yves Raibaud. La ville durable creuse les inégalités : <https://lejournale.cnr.fr/billets/la-ville-durable-creuse-les-inegalites>. 2015. (hal-01231999) : « les études Adess/CNRS réalisées entre 2010 et 2014 sur la métropole bordelaise montrent ainsi que les femmes sont toujours moins nombreuses à vélo (en particulier la nuit ou lorsqu'il pleut) et qu'elles l'abandonnent à la naissance d'un deuxième enfant. ».

socialement et écologiquement responsables peut également présenter un terrain fertile à la réflexion dans l'articulation de ces exigences. Ainsi, l'association de la Direction de la commande publique avec le projet de budgétisation sensible au genre démontre une certaine avancée en ce sens.

Plus largement, il existe un besoin de développement d'une nouvelle méthodologie opérationnelle, d'une nouvelle approche ou modèle, qui aide à combiner les deux exigences. C'est donc à la recherche que cette tâche revient. En raison de la multidisciplinarité d'un tel projet, les chercheurs doivent pouvoir échanger entre eux pour définir au mieux un modèle qui répond aux problématiques et aux besoins identifiés. Le premier défi est encore une fois celui de la donnée.

Le 14 mars 2023, le Conseil économique, social et environnemental, a publié un avis intitulé « Inégalités de genre, crise climatique et transition écologique »¹⁸⁹ dans lequel, il identifie une série d'axes d'amélioration pour intégrer le genre dans la lutte contre le réchauffement climatique et la transition écologique. Parmi ces axes, le premier tend à ce que soit « *améliorer et visibilité la connaissance et la recherche sur l'impact différencié des effets du changement climatique et de la dégradation de l'environnement sur les femmes et les hommes* ». Un autre de ces axes met en avant le besoin d'« *intégrer la dimension du genre dans la réforme des mécanismes de budgétisation et de fiscalité environnementale* ». Le rapport lance alors des pistes de réflexions, d'actions et de recherche qui méritent d'être étudiées.

Force est donc de constater que le défi est de taille et qu'il nécessite l'implication de tous les acteurs de la société. La porte est donc ouverte à l'innovation en matière d'évaluation budgétaire.

¹⁸⁹ Conseil économique, social et environnemental, « Inégalités de genre, crise climatique et transition écologique », 14 mars 2023CESL1100005X https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Rapports/2023/2023_05_inegalites_genre_.pdf

CONCLUSION

L'expérience de budgétisation sensible au genre n'est qu'à ses débuts. Il s'agit d'un véritable défi qui doit encore faire ses preuves. Ainsi, s'il n'est pas possible de se prononcer sur la réussite future de la démarche, il a été néanmoins possible de dresser quelques éléments qui mériteraient certaines améliorations. À commencer par le renforcement de la formation et de l'aide méthodologique pour la tricatégorisation des dépenses, permettant une catégorisation plus juste et un engagement plus fort des agents. Ce besoin d'engagement se complète par un besoin de lien entre les acteurs de la budgétisation sensible au genre et donc un besoin d'investissement dans la démarche. La budgétisation sensible au genre apparaît alors comme un terrain sur lequel la collectivité peut innover tant dans sa gestion stratégique que dans la gestion budgétaire et comptable. Les promesses de la budgétisation sensible au genre apparaissent alors grandes.

Outre, cette gestion renouvelée, la budgétisation sensible au genre représente également un vecteur de transparence pour tous les observateurs de l'action publique de la commune comme de tout autres acteurs qui la met en œuvre. Cette transparence renforce alors la qualité d'une « démocratie de proximité ».

Pour ne pas avoir été vaine, la budgétisation sensible au genre de la Ville de Lyon doit alors renforcer ses attributs. L'inclusion des citoyens et des associations dans la démarche ainsi que la perspective de la construction d'un cadre normatif législatif et constitutionnel peuvent permettre l'enracinement d'une pratique encore émergente.

Finalement, la budgétisation sensible au genre révèle toutes les dimensions politiques d'un budget et promet donc de renforcer la discussion autour des choix budgétaires. Cette prise de conscience politique et démocratique révélera ainsi, peut-être, à l'avenir, de nouveaux débats auxquels il faudra être attentif.

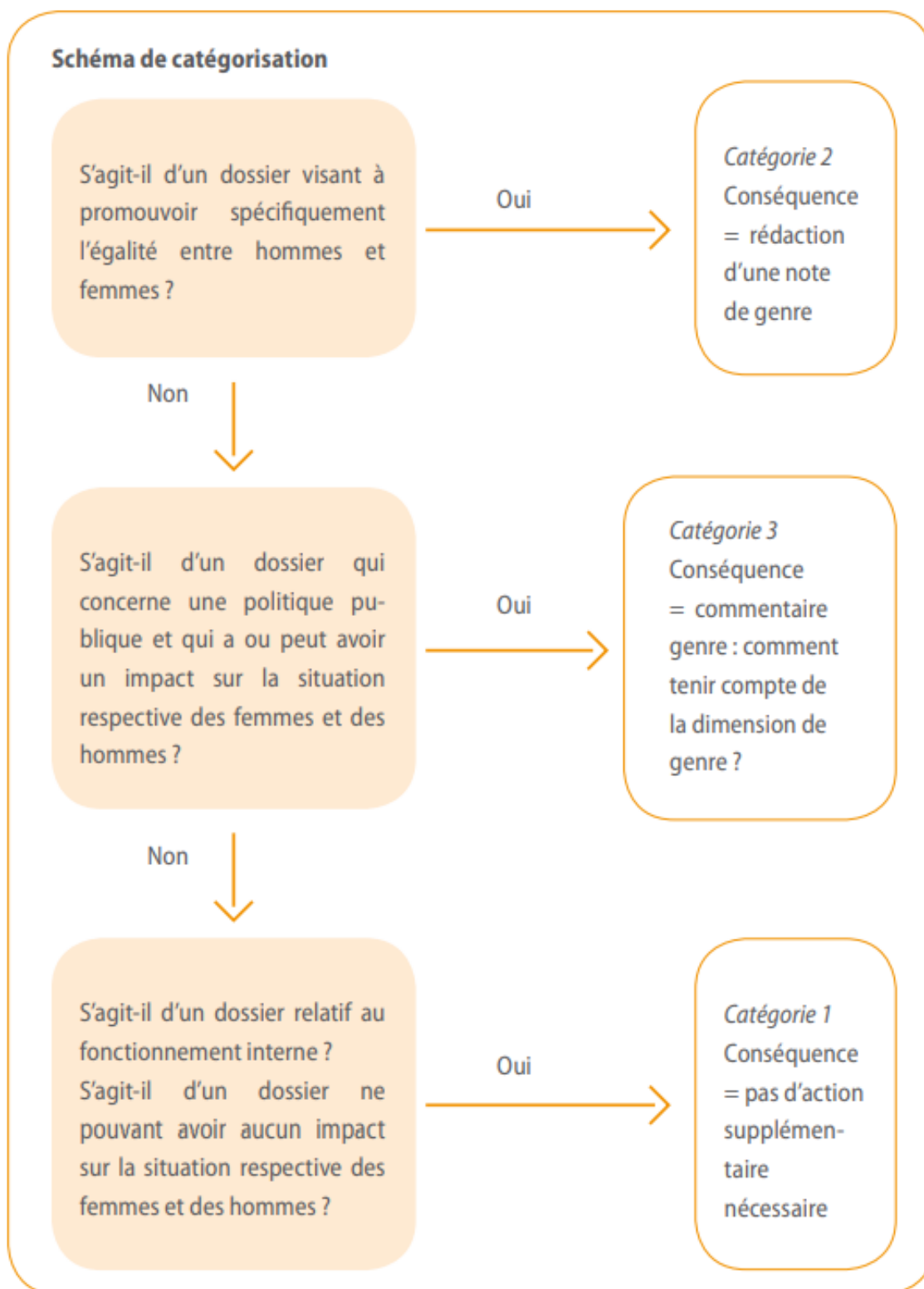
La budgétisation sensible au genre de la Ville de Lyon, tout comme les autres formes de budgétisation, à tous les niveaux du « millefeuille » territorial, mais aussi au niveau de l'État, n'ont donc pas fini d'évoluer et d'alimenter la recherche en finances publiques, mais également, dans tous les champs des sciences sociales.

ANNEXES

Schéma de catégorisation des dépenses
Annexe au DOB : la budgétisation sensible au genre année 2023
Critères de sélection au budget participatif

ANNEXE 1
ANNEXE 2
ANNEXE 3

ANNEXE 1 : Schéma de catégorisation des dépenses



Source : Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, Manuel pour la mise en œuvre du genderbudgeting au sein de l'administration fédérale belge, 2010., p.37

ANNEXE 2 : Annexe au DOB : la budgétisation sensible au genre année 2023

<p style="text-align: center;">Débat d'orientation budgétaire 2023 La budgétisation sensible au genre – année 2022</p>
--

1. Qu'est-ce que la budgétisation sensible au genre ?

La démarche de budgétisation sensible au genre (BSG) est un outil qui vise à mesurer et à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes dans les politiques publiques. L'entrée par le budget permet de couvrir l'ensemble des actions et services proposés et d'appuyer des choix d'orientations stratégiques. L'analyse des dépenses publiques au prisme du genre permet ainsi de :

- **Mesurer et d'identifier** d'éventuels écarts : c'est la phase de diagnostic et d'objectivation.
- **Repérer** la façon dont la conception d'une politique publique, d'une action ou d'un dispositif peut, directement ou indirectement, produire ou renforcer une inégalité, ou au contraire chercher à y remédier : c'est la phase de prise de conscience et d'analyse.
- **Adopter d'éventuelles mesures correctrices** ou de réduction des écarts : c'est la phase de rééquilibrage ou de compensation.
- **Évaluer dans le temps** l'évolution de l'engagement de la collectivité en faveur de l'égalité.

2. La démarche de BSG à la Ville de Lyon

L'expérimentation de la BSG à la Ville de Lyon a débuté à l'été 2021. Coordonnée par la Mission égalité et le Contrôle de gestion, la démarche a mobilisé sur les 18 premiers mois :

- **Une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage**, constituée d'un groupement d'associations - Perfégal et l'Être Égale – spécialiste du genre et de la BSG, afin de lancer et former à la démarche, de tester la méthode et d'accompagner les services dans sa mise en œuvre.
- **Cinq directions pilotes de la Ville**, choisies pour couvrir différents secteurs et leviers d'intervention : la direction des sports, la direction des espaces verts, le musée des Beaux-Arts, la mairie du 7^e arrondissement et la direction de la commande publique.


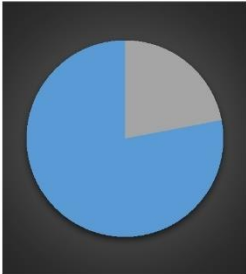


La Ville de Lyon a fait le choix de retenir **la méthode dite « tri-catégorielle »** qui permet de classer les dépenses en trois catégories :

- **Catégorie 1** : dépenses pouvant être considérées comme neutres en termes d'impact,
- **Catégorie 2** : dépenses volontaristes concourant à renforcer l'égalité femmes-hommes,
- **Catégorie 3** : dépenses relevant de programmes et d'actions « genrables », c'est-à-dire dont l'impact en terme d'égalité entre les femmes et les hommes et la répartition entre les bénéficiaires peuvent être évalués.

Pour chaque direction pilote, la démarche s'est déployée en plusieurs étapes :

- 1- **La formation** : une journée dédiée aux enjeux de l'égalité femmes-hommes et aux explications concernant la méthode et les finalités de la BSG.
- 2- **Des séances d'accompagnement** : avec l'AMO pour aider à catégoriser les opérations et lignes comptables du Plan des Engagements Financiers (PEF) 2022, pour identifier et analyser les indicateurs et les données sexo-spécifiques existantes et à collecter afin d'affiner l'analyse budgétaire.
- 3- **La formulation d'objectifs** et d'orientations en vue du budget 2023.
- 4- **Le « tagage »**, qui consiste à marquer les dépenses par catégorie dans l'outil financier, et qui sera testé prochainement via le module analytique de Astre Finances, afin d'améliorer et de faciliter le suivi dans le temps.

3. Résultats de la catégorisation auprès des directions pilotes

Direction des Sports Budget PEF 2022 = 8 530 990€	Musée des Beaux-Arts Budget PEF 2022 = 1 433 000€
 <p> 1 - Neutre = 0 % 2 - Dédié = 2,5 % 3 - Genrable = 97,5 % </p> <p> - Choix de la direction de positionner 100% de ses lignes en catégorie 3 considérant l'ensemble de ses dépenses au prisme du genre et des inégalités constatées dans l'accès et la pratique du sport entre les femmes et les hommes. - Ainsi des lignes pouvant s'apparenter à des dépenses neutres comme l'entretien ou l'engazonnement ont été classées comme genrables (pour prendre en compte le sexe des usagers de l'équipement). - Pas de ligne spécifique dédiée à l'égalité femmes-hommes, mais une estimation des dépenses pour visibiliser les efforts de la direction en matière d'égalité femmes-hommes (cf. focus point suivant) </p>	 <p> 1 - Neutre = 22 % 2 - Dédié = 0 % 3 - Genrable = 78 % </p> <p> - 22% des dépenses en catégorie neutre correspondant à des dépenses techniques (entretiens des bâtiments, fournitures des ateliers etc) - Pas de dépense dédiée à l'égalité femmes-hommes, même si des initiatives en faveur de ces enjeux ont été identifiées (cf. focus point 5) - Les opérations genrables sont celles à destination des publics (activités culturelles, expositions dont accrochage et collections permanentes) </p>
Direction des Espaces Verts Budget PEF 2022 = 5 379 773€	Mairie du 7e arrondissement Budget PEF 2022 = 700 349€
 <p> 1 - Neutre = 97 % * (dans l'attente de données) 2 - Dédié = 0 % 3 - Genrable = 3 % </p> <p> - 97% des dépenses ont été classées par la direction en neutre car considérées comme relevant en majorité d'opérations techniques de maintenance, d'équipement, d'entretien des parcs et espaces verts. Des données sur les usages et les impacts sur la fréquentation seront à approfondir. - Les activités pédagogiques proposées dans le cadre de « Lyon Nature » sont les seules à être classées à 100% en catégorie 3, auxquelles s'ajoutent les lignes subventions des jardins participatifs, location de sanitaires saisonniers et crédits d'études. </p>	 <p> 1 - Neutre = 30 % 2 - Dédié = 0 % 3 - Genrable = 70 % </p> <p> - 30% des dépenses en catégorie 1 liées aux fournitures d'entretien et aux dépenses réglementaires (organisation des élections, état civil...) - 70% en catégorie 3 (relatives à la gestion des crèches, aux événements, à la gestion des équipements sportifs et des salles mises à disposition des associations) - Deux axes sur lesquels la mairie a une prise directe : le budget de la Dotation d'animation locale et la mise à disposition des salles aux associations. </p>

Direction de la Commande publique

Concernant la Commande publique, l'enjeu n'était pas tant d'interroger son budget propre mais plutôt d'identifier les étapes et les outils-clés dans les processus de la DCP afin de pouvoir intégrer les enjeux d'égalité femmes-hommes. Actuellement, en dehors de la question de départage qui est peu mobilisée, peu d'outils permettent une prise en compte spécifique du genre dans les marchés et les achats. Il faut cependant noter que le SPASER prévoit l'intégration dans les cahiers des charges de la question de l'égalité femmes-hommes. Par exemple, les prestations comme l'accueil prévoient une représentation mixte des hôtes et des hôtesse ou les conceptions de support de communication doivent éviter les représentations stéréotypées. Pour la suite de la démarche BSG, d'autres pistes de réflexion seront creusées (voir partie 7 – suites de la démarche).

4. Focus direction des Sports : analyse des données disponibles.

La catégorisation réalisée par la direction des sports positionne 100% des lignes en catégorie 3. Pour autant, une analyse plus fine du budget révèle des dépenses volontaristes en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (catégorie 2) qu'une lecture par opération ou ligne comptable ne permet pas de détecter. Il s'agit par exemple des rééquilibrages budgétaires réalisés pour l'achat de prestation aux clubs professionnels, d'un meilleur équilibre dans l'attribution des subventions au sport amateur ou encore de l'alignement des dépenses des deux tournois de tennis (6ème sens et Open Parc).

Des données sexo-spécifiques disponibles pour la direction des sports, permettent d'identifier les bénéficiaires filles/garçons pour les actions Ticket Sport – aide allouée pour l'inscription à une activité sportive des jeunes – et Divertisport – offre d'accueil de loisirs sportifs pour les jeunes de 6 à 16 ans :

Ticket Sport :

	2016	2018	2020
Filles	42%	40.9%	42.6%
Garçons	58%	59.1%	57.4%
Nombre	531	581	453

La répartition des bénéficiaires est relativement stable entre 2016 et 2020 (données non collectées sur 2022). Au regard des études générales sur la pratique sportive des filles, on peut qualifier l'accès des filles au dispositif de satisfaisant.

Divertisport :

	2020	2021
Filles	42.5%	39.81%
Garçons	57.5%	60.19%

Le taux d'accès des filles reste satisfaisant même si des écarts significatifs sont observés sur certains centres qui pourraient être liés aux activités proposées.

Sur Ticket Sport, l'aide allouée aux bénéficiaires est dégressive en fonction du quotient familial, avec cinq tranches de prise en charge pouvant aller de 40% à 95%. Les données collectées ne nous permettent pas à ce jour d'avoir le montant alloué par activité choisie aux filles et aux garçons. Même constat pour Divertisport où les données collectées permettent simplement d'identifier le taux de participation par sexe. Il serait pertinent de faire évoluer le suivi des données en croisant avec la participation par activité et le coût de ces activités.

En revanche, pour certains dispositifs, la traduction budgétaire est possible :

Manifestations de proximité :

	2020	2021	2022
OPEN 6c SENS (féminin)	45 000 €	COVID	100 000 €
OPEN PARC (masculin)	140 000 €	110 000 €	100 000 €

Le financement des 2 tournois de tennis (qui sont des tournois de même niveau) a évolué de manière à aboutir en 2022 à un traitement égalitaire → correction volontariste

Traits d'Union :

- La part des projets portant sur l'axe mixité est de 53,42%.
- Sur les 39 projets portant sur l'axe mixité, un seul ne mobilise que cet axe.
- Le montant alloué par la Ville sur des projets portant sur l'axe mixité est de 112 500€, soit 57,69% du budget Trait d'Union (195 000€).

Haut Niveau Individuel (HNI) :

	2019	2020	2021
Femmes	10	8	7
Hommes	12	9	17

	2019	2020	2021
Nombre de femmes par catégorie	5 en cat. 1	4 en cat. 1	2 en cat. 1
	5 en cat. 2	4 en cat. 2	5 en cat. 2
Nombre d'hommes par catégorie	4 en cat. 1	6 en cat. 1	7 en cat. 1
	8 en cat. 2	3 en cat. 2	10 en cat. 2

	2019	2020	2021
Femmes	48%	45%	27%
Hommes	52%	55%	73%
Total	120 800€	103 700€	129 000€

Un net décrochage du financement du HNI est observé pour les femmes, s'expliquant par l'application des critères de performance fixés par le ministère des sports. Les athlètes en catégorie 1 reçoivent 7 500€ - en catégorie 2, ils/elles perçoivent 4 100€.

Sport Amateur :

	2020	2021	2022
Nb d'asso subventionnées	126	129	147
Nb total d'adhérent-es	49 328	49 011	43 499
Nb de femmes adhérentes	19 562	18 748	16 286
Part des femmes adhérentes	39.7 %	38.3%	37.4%
Montant total enveloppe subvention	2 874 490 €	2 924 490 €	2 914 990 €
Montant de subvention rapporté aux femmes	913 801 €	915 566 €	933 280 €
Part subvention femmes	31.8%	31.3 %	32 %

L'analyse des données disponibles témoigne d'un effort engagé pour soutenir la pratique sportive féminine.

5. Focus Musée des Beaux-Arts : analyse des données disponibles.

- Concernant les collections permanentes, 185 artistes femmes et 2 135 artistes hommes sont représentés (soit 8% d'artistes femmes). 512 œuvres sont réalisées par des artistes femmes et 11 228 œuvres par des artistes hommes (soit 4% d'œuvres de femmes). Des chiffres qui sont loin d'être isolés et qui se retrouvent à l'échelle nationale : dans le catalogue des collections des musées de France, « sur un total de 511 979 notices relevant de près de 35 000 artistes, les femmes artistes sont au nombre de 2 304, avec 20 575 œuvres. Elles représentent 6,6 % des artistes de la base de données, avec 4 % du nombre d'œuvres ».¹
- Sur les nouvelles acquisitions 2022, le MBA a acquis de nouvelles œuvres pour un montant de 241 556 €, dont 98,5% sont des œuvres d'artistes hommes :

Nouvelles acquisitions 2022	Artiste homme	Artiste femme	Artiste Inconnu
5 dessins de Paul Flandrin	2 000 €		
Folios d'un manuscrit islamique			3 556 €
Tableau de Jacques Stella	210 000 €		
Gouache Eugène Leroy	17 000 €		
Peinture Georges Adilon	9 000 €		
Total	238 000 €	0 €	3 556 €

A noter aussi qu'en 2022, deux œuvres d'artistes femmes ont été acquises grâce aux mécènes du Musée : une d'Anna-Eva Bergman pour 200 000 € et une de Geneviève Asse d'une valeur 100 000 €.

- Concernant les interventions lors de colloques et de journées d'étude, le MBA a organisé 8 événements en 2021, qui ont été animés par 9 femmes et 5 hommes (données non encore disponibles sur 2022).

La catégorisation effectuée par le MBA ne permet pas d'identifier d'opérations ou de ligne de crédits volontaristes (catégorie 2). Toutefois, des actions – qui se mesurent en « temps de travail humain », non encore comptabilisé dans la démarche BSG – visant à valoriser et à « visibiliser » la présence des femmes dans l'art sont mises en œuvre par les équipes du MBA comme : des visites commentées héros et héroïnes (mythologie), le parcours femmes (artistes, muses, modèles et mécènes ayant contribué à la constitution du musée et de ses collections), des visites pour le public scolaire en résonance avec les thématiques de l'égalité femme-homme, la valorisation du travail d'artistes femmes sur la scène artistique du 20^e siècle (Jacqueline Delubac, Juliette Récamier, Geneviève Asse, Cécile Reims...).

6. Orientations BP 2023 de la démarche

Au BP 2023, pour les directions pilotes, il n'a pas été identifié de hausses de crédits liées à l'égalité femme-homme. Cependant des réorientations sont prévues à budget constant :

- Pour les Sports, les objectifs poursuivis sont la mixité des publics dans les établissements et les associations, l'égal accès à la pratique et à l'espace public, la lutte contre les stéréotypes et les violences sexuelles. Cela se traduit par la poursuite du rééquilibrage des subventions via l'outil d'aide à la décision (part des adhérentes féminines, sections féminines, politique volontariste

¹ Chiffres tirés du Ministère de la Culture : <https://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Musees/Les-musees-en-France/Les-collections-des-musees-de-France/Decouvrir-les-collections/Les-femmes-artistes-sortent-de-leur-reserve/Presentation>

des clubs), les subventions à des manifestations de proximité contribuant à l'égalité femmes/hommes, la formation des clubs (ateliers, soirées de sensibilisation, conférences), la formation des agents des sports à l'accueil des publics, et l'accompagnement de femmes par les encadrant.es de « enform@Lyon » et « sport-santé ».

- Pour le MBA, une attention particulière sera portée dans les propositions de visites pour les scolaires abordant les thèmes de l'égalité homme-femme ainsi qu'une évolution du parcours Femmes.
- Pour les Espaces Verts, une étude des publics sur Lyon Nature a été demandée afin d'avoir une meilleure connaissance des publics et pouvoir structurer l'offre proposée.
- Pour la mairie du 7^e arrondissement, des dépenses et actions volontaristes seront proposées pour visibiliser les violences faites aux femmes et promouvoir leurs droits, notamment dans le cadre des journées du 8 mars et du 25 novembre, par la poursuite des formations et la communication auprès des commerçant.es du 7^e sur le dispositif Angela, par la création d'une nouvelle rubrique proposant une analyse de la thématique du journal du 7^e, sous le prisme du genre, et en veillant à la participation des femmes aux événements et au sein des instances locales.

7. Suites de la démarche

1- À court terme :

• **Poursuite des formations**, pour continuer à s'approprier les enjeux d'égalité femmes-hommes spécifiques aux champs de missions respectifs (enjeux de genre dans les espaces verts, genre et culture etc.), selon les attentes et les demandes des directions.

• **Poursuite dans l'accompagnement, la collecte et l'analyse de données** pour chaque direction pilote :

- Pour les Sports : plusieurs chantiers seront à prioriser, concernant notamment la collecte de données genrées sur les fréquentations des équipements en accès libre et/ou sur billetterie (évolution de l'outil).
- Pour le MBA : l'étude des publics sur la fréquentation des musées démarrée en mars 2022 se terminera début 2023. Elle permettra de disposer de données sexo-spécifiques croisées avec d'autres critères (âge, catégorie socio-professionnelle, lieu de résidence...) et sera un axe fort de la BSG en 2023. Le MBA souhaite par ailleurs dupliquer le travail réalisé sur les dépenses de fonctionnement, aux recettes, et échanger avec d'autres musées en France et à l'étranger autour des enjeux de l'égalité femmes-hommes et des bonnes pratiques mises en place.
- Pour la mairie du 7^e arrondissement : Un travail va s'engager avec la Mission égalité autour des enjeux de l'égalité femmes-hommes (formation des agent.es) et de la collecte de données sexo-spécifiques, appliquée par exemple aux associations bénéficiaires de créneaux dans les équipements transférés.
- Pour les Espaces Verts : l'étude des publics prévue sur Lyon Nature permettra de disposer de données sexo-spécifiques sur lesquelles travailler.
- Pour la commande publique : différentes pistes seront étudiées comme la formation des Entités de Commande Publique aux enjeux de genre, une modification de la fiche d'expression du besoin pour intégrer des questions sur le genre, l'inscription dans les cahiers des charges relative à des études de population ou de public, de produire des données sexo-spécifiques pour améliorer la collecte.

2- ***À moyen et long terme :***

• **Analyse de l'ensemble des subventions délivrées à l'échelle de la Ville** via le Portail des Aides. Cet outil déployé en 2022 pour les demandes de subventions permet aujourd'hui le recueil de nombreuses données, offrant des pistes d'opportunités et d'analyse dans le cadre d'une démarche de budgétisation sensible au genre.

• **Déploiement de la démarche BSG à de nouvelles directions.**

ANNEXE 3 : Critères de sélection au budget participatif

Article 2 – Quels sont les critères de sélection ?

Les idées déposées doivent être techniquement, juridiquement, réglementairement et financièrement réalisables et doivent respecter les critères de recevabilité suivants :

1. Bénéficiaire à la Ville et ses habitantes et habitants

- Être localisées sur le territoire de la collectivité,
- Servir l'intérêt public local,
- Être accessible au plus grand nombre,
- Ne pas comporter d'éléments de nature discriminatoire, diffamatoire, contraires à l'ordre public ou à la loi,
- Être compatibles avec les plans et projets d'aménagement en cours et/ou ne pas remettre en cause les projets d'aménagement récents (de moins de deux ans),
- Ne pas générer de situation de conflit d'intérêt,
- Ne pas générer de bénéfices privés d'ordre financier par son utilisation ou son usage,
- Pouvoir être réalisée dans un délai de deux ans à compter de la validation définitive du projet.

2. Correspondre à des dépenses d'investissement

Il s'agit de dépenses d'aménagement, de travaux ou d'achat d'équipements et non de dépenses de fonctionnement (prestation de services, frais de personnel).

Les idées retenues ne devront pas générer de coûts de fonctionnement au-delà de ce qu'impliquerait leur entretien courant. Tout projet impliquant une consommation supplémentaire de fluides (eau, gaz, électricité) trop importante, un accroissement significatif des charges de personnel de la Ville ou un contrat d'entretien assuré par un prestataire ne pourra être retenu.

3. Entrer dans le champ des compétences municipales ou déléguées à Lyon (par exemple : écoles, espaces verts, sport, culture, solidarité...)

Les idées relevant de compétences métropolitaines ne sont pas recevables par principe mais peuvent faire l'objet d'une étude au cas par cas, si elles concernent une intervention dans l'espace public.

Source : Règlement complet du budget participatif, p. 3, URL : <https://oye.participer.lyon.fr/processes/bp2022>

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

OUVRAGES

BERENI Laure, CHAUVIN Sébastien, JAUNAIT Alexandre et al. , *Introduction aux études sur le genre*, de Boeck Supérieur, 2012, 1e éd.

BOUVIER Michel, *Les finances locales*, LGDJ, coll. Systèmes, 1ère éd., 2018

DAMAREY Stéphanie, *Droit de la comptabilité publique*, Gualino, 1^{ère} éd., 2017

Damarey Stéphanie, *Droit public financier, Finances publiques, droit budgétaire, comptabilité publique et contentieux financier*, Précis Dalloz, 2021, 2^e édition

O'HAGAN, A., & KLATZER, E., *Gender Budgeting in Europe: Developments and Challenges*, 2018, Palgrave Macmillan

PERIVIER Hélène, *L'économie féministe*. Presses de Sciences Po, « Essai », 2020, ISBN : 9782724626759. DOI : 10.3917/scpo.periv.2020.01. URL : <https://www.cairn.info/l-economie-feministe--9782724626759.htm>

THESE

MARUEJOULS Édith (2014), « Mixité, égalité et genre dans les espaces du loisir des jeunes », dir. G. Di Méo et Y. Raibaud, thèse de doctorat, novembre 2014, Université Michel de Montaigne-Bordeaux 3.

ARTICLES

AMOSSE Thomas, « 1 - Les statistiques dans les études de genre : un instrument de dévoilement ? », dans : Margaret Maruani éd., *Je travaille, donc je suis. Perspectives féministes*. Paris, La Découverte, « Recherches », 2018, p. 31-41. DOI : 10.3917/dec.maru.2018.01.0031. URL : <https://www-cairn-info.ezscd.univ-lyon3.fr/je-travaille-donc-je-suis--9782707199706-page-31.htm>

CATTEAU Damien, « La fin du mythe de l'autonomie fiscale et financière, vers une responsabilisation ? », *Gestion & Finances Publiques*, 2020/2 (N° 2), p. 13-21. DOI : 10.3166/gfp.2020.2.003. URL : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2020-2-page-13.htm>

CHARRUAU Jimmy, L'introduction de la notion de genre en droit français. *Revue française de droit administratif : RFDA*. 2015(1):127-36.

COLLIGNON Isabelle et GAC Philippe, « Modernisation comptable dans le secteur public local : en route pour 2024 », GFP N°5-2020 / Septembre-Octobre 2020

DE SAINT POL Thibaut, DENEY Aurélie, MONSO Olivier, « Ménage et chef de ménage : deux notions bien ancrées », Travail, genre et sociétés, 2004/1 (N° 11), p. 63-78. DOI : 10.3917/tgs.011.0063. URL : <https://www.cairn.info/revue-travail-genre-et-societes-2004-1-page-63.htm>

DOWNES, R., L. VON TRAPP L. et NICOL S.. « Gender budgeting in OECD countries », OECD Journal on Budgeting, vol. 16/3, 2017, URL : <https://doi.org/10.1787/budget-16-5jfq80dq1zbn>
FASSIN Eric, « L'empire du genre », L'Homme [En ligne], 187-188 | 2008, mis en ligne le 01 janvier 2010 URL : <http://journals.openedition.org/lhomme/29322> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/lhomme.29322>

FAVOREU Christophe, CARASSUS David, GARDEY Damien et al., « Le management par la performance dans le secteur public local français : Un modèle plus administratif que politique », Revue Internationale des Sciences Administratives, 2015/4 (Vol. 81), p. 713-734. DOI : 10.3917/risa.814.0713. URL : <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2015-4-page-713.htm>

FOUQUET Annie, « 19. La statistique saisie par le genre », dans : Jacqueline Laufer éd., *Le travail du genre. Les sciences sociales du travail à l'épreuve des différences de sexe*. Paris, La Découverte, « Recherches », 2003, p. 280-298. DOI : 10.3917/dec.laufe.2003.01.0280. URL : <https://www.cairn.info/le-travail-du-genre--9782707141118-page-280.htm>

GAUREAU Fabrice, « Objectif d'évolution des dépenses locales : des contrats de Cahors au pacte de confiance », la Gazette des communes, 12 déc. 2022, URL : <https://www.lagazettedescommunes.com/839278/objectif-devolution-des-depenses-locales-des-contrats-de-cahors-au-pacte-de-confiance/?abo=1>

GROBON Sébastien, MOURLOT Lisa, « Le genre dans la statistique publique en France », *Regards croisés sur l'économie*, 2014/2 (n° 15), p. 73-79. DOI : 10.3917/rce.015.0073. URL : <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2014-2-page-73.htm>

JALABERT Anselmo, « L'autonomie financière des collectivités : histoire d'un malentendu tenace », *Gestion & Finances Publiques*, 2023/1 (N° 7), p. 80-89. DOI : 10.3166/gfp.2023.1.015. URL : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2023-1-page-80.htm>

LERIQUE Florence, « Budgets locaux et budgets participatifs », *Gestion & Finances Publiques*, 2023/1 (N° 1), p. 12-15. DOI : 10.3166/gfp.2023.1.002. URL : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2023-1-page-12.htm>

LEVADE Anne, « Discrimination positive et principe d'égalité en droit français », *Pouvoirs*, 2004/4 (n° 111), p. 55-71. DOI : 10.3917/pouv.111.0055. URL : <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2004-4-page-55.htm>

OCDE « Bonnes pratiques de l'OCDE en matière de budgétisation sensible au genre », OECD Journal on Budgeting, vol. 23/1, 2023, URL : <https://doi.org/10.1787/78a7e5f7-fr>.

OECD, « Designing and Implementing Gender Budgeting: A Path to Action » Journal on budgeting, 2020, DOI:10.1787/689198fa-en, URL : <https://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-and-implementing-gender-budgeting-a-path-to-action.pdf> p3

OLIVA Éric, « La conception de l'autonomie financière locale quel contenu ? Quelle effectivité ? », *Gestion & Finances Publiques*, 2017/2 (N° 2), p. 22. DOI : 10.3166/gfp.2017.00024. URL : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2017-2-page-13.htm>

POLZER Tobias, M NOLTE Isabella, SEIWALD Johann, “*Gender budgeting in public financial management: a literature review and research agenda*”, International Review of Administrative Sciences, 2021, p.8, : DOI: 10.1177/00208523211031796

RAIBAUD Yves. Une ville faite par et pour les hommes. Friture Magazine, dossier ”demain ma ville”, 2014, n° 21, printemps 2014, page 12 et 13. ffhal-00974265f

RUPRICH-ROBERT Christophe, “Comment (ré)concilier les démarches de pilotage des politiques publiques et le processus budgétaire dans la gestion locale », RFFP août 2014, n° 127, p. 273

SCOTT Joan, VARIKAS Éléni. Genre : Une catégorie utile d'analyse historique. In: *Les Cahiers du GRIF*, n°37-38, 1988. Le genre de l'histoire. pp. 125-153. DOI : <https://doi.org/10.3406/grif.1988.1759>

Virginia Alonso-Albarran *et autres*, Gender budgeting in G20 Countries, IMF Working paper, nov 2021, URL : <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/11/12/Gender-Budgeting-in-G20-Countries-506816>

ZAHED Mahrez, “La démarche de performance dans la gestion publique », GFP N° 5-2016, p.97, URL : https://archives-gfp.revuesonline.com/gratuit/GFP91_5_18_Zahed.pdf

RAPPORTS ET AVIS

CALVEZ Céline et JOSSO Sandrine , 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 sur la « budgétisation intégrant l'égalité », rapport n°1240, 16 mai 2023, URL : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/ega/116b1240_rapport-information#_Toc256000007

COUR DES COMPTES, Rapport public annuel 2023, “Les compétences de développement économiques des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer », mars 2023, p.213, URL : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2023>

CESE, « Inégalités de genre, crise climatique et transition écologique », CESL1100005X, 14 mars 2023, URL :

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Rapports/2023/2023_05_inegalites_genre_.pdf

Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, « Pas d'argent public sans égalité ! Plaidoyer pour un financement public au service de l'égalité », juin 2022, p.2, URL :

https://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hce_pas_d_argent_sans_egalite_plaidoyer_pour_un_financement_public_au_service_de_l_egalite-2.pdf

Paris21, Evaluation des lacunes en matière de données et de capacités statistiques visant à améliorer les statistiques genrées, cadre et directive de mise en œuvre, 2020 p.67, URL :

<https://www.paris21.org/sites/default/files/2022-10/Lacunes-statistiques-genrees.pdf>

RAUCH Isabelle, 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 sur le projet de loi de finance pour 2019, n°1357, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/ega/115b1357_rapport-information

Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, activier l'éga-conditionnalité ou le conditionnement des financements publics à l'égalités femmes-hommes, modalités et opportunités, 2016, URL :

https://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hce_note_activier_l_ega-conditionnalite_2016_09_15.pdf

Conseil de l'Europe, Rapport final du Groupe de spécialistes sur l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire (EG-S-GB), « *l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire* », 2005, p.11

ELSON Diane. « *Accountability for the Progress of Women : women demanding action* » dans *Le progrès des femmes à travers le monde: rapport biennal d'UNIFEM*, New York, United Nations Development Program (UNDP), 2000, pp. 117-119

COUR DES COMPTES, « Les évolutions du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités locales », Le rapport public annuel 2009, Tome I : les observations,

« GUIDE »

DAULNY Paul et GUEGUEN Isabelle, *La budgétisation sensible au genre : guide pratique*, Centre hubertine Auclert, 2015, p.16 URL : <https://www.centre-hubertine-auclert.fr/sites/default/files/medias/egalitheque/documents/guide-bsg-web.pdf>

YUNG Estelle, SCHROER Renaud et MONLOUIS Yannick, *Le budget vert, un outil d'analyse au service de la transition climatique ? Construire un budget vert dans votre collectivité : guide de mise en œuvre*, INET, AFL, avril 2022, p.37, URL : https://inet.cnfpt.fr/sites/default/files/2022-04/2022_etude_budget_vert_INET_AFL.pdf

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GENERALE : LE CADRE CONCEPTUEL D'UNE PRATIQUE BUDGETAIRE EXPERIMENTALE	9
Section 1. Le genre selon l'approche budgétaire	9
1. L'acceptation paradoxale du budget sensible au genre.....	9
2. La portée du concept, raison d'être de la budgétisation sensible au genre	13
Section 2. L'entreprise délicate de la définition de la budgétisation sensible au genre	15
1. Un moyen d'action budgétaire vers l'égalité de genre	15
2. L'enjeu terminologique de la budgétisation sensible au genre	20
Section 3. La budgétisation sensible au genre, objet d'un intérêt grandissant.....	23
1. Une pratique à l'origine australienne désormais mondialisée	23
2. Une pratique émergente en France.....	27
Section 4. La réception locale d'une pratique née à l'échelle nationale	31
1. L'accueil de la budgétisation sensible au genre par les principes budgétaires et comptables locaux.....	31
2. L'opportunité de la reprise locale d'un cadre stratégique global destiné aux États.	33
PREMIÈRE PARTIE : LE CADRE GÉNÉRAL DE L'EXPÉRIMENTATION	36
CHAPITRE 1 : L'ADAPTATION EXPÉRIMENTALE D'INSTRUMENTS ET MÉTHODES DE BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE.....	36
Section 1. Les typologies de la budgétisation sensible au genre.....	36
1. La typologie de l'OCDE centrée sur les phases <i>ex ante</i> , <i>concurrent</i> et <i>ex post</i>	36
2. La typologie alternative d'Elisabeth Klatzer, Tindara Addabo, Gloria Alrcon-Garcia et Angela O'Hagan.....	39
Section 2. Les intégrations du genre pendant le processus budgétaire	42
1. Le panorama des approches	42
2. Les possibles réceptions locales.....	44
Section 3. Les méthodes et instruments d'analyse de l'impact du budget sur le genre	47
1. Le panorama des méthodes et instruments d'analyse genrée	47
2. L'utilisation locale des méthodes et instruments d'analyse.....	49
Section 4. Les méthodes de liaison de l'égalité femmes-hommes et du budget	51
1. Le panorama des méthodes de liaisons de l'égalité femmes-hommes et du budget	51
2. L'adaptation des méthodes de liaison de l'égalité femmes-hommes et du budget au cadre local	53
CHAPITRE 2 : LA NÉCESSITÉ D'UN CADRE STRATÉGIQUE EXPÉRIMENTAL	56
Section 1. La définition d'un projet politique	56
1. La définition lyonnaise de la budgétisation sensible au genre.....	56

2.	La définition d'objectifs reflète d'une volonté politique	59
Section 2.	Le pilotage disséminé de la démarche	61
1.	L'appel à un tiers expert : Perfégat et l'Être égal	61
2.	Le choix d'un pilotage par des directions jugées stratégiques	62
Section 3.	Le choix de l'approche méthodologique de budgétisation sensible au genre	65
1.	La construction d'une méthode lyonnaise de budgétisation sensible au genre	65
2.	Le choix d'autres Villes : Nantes, Paris, Rennes, Strasbourg et Vienne	67
Section 4.	La formation des agents aux enjeux de genre et à la tricatégorisation des dépenses	70
1.	La définition du cadre de la formation	70
2.	Une formation lacunaire	72
SECONDE PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE L'EXPÉRIMENTATION		74
CHAPITRE 1 : LE DÉPLOIEMENT DE LA MÉTHODE		74
Section 1.	La catégorisation des crédits budgétaires	74
1.	Le processus laborieux de tricatégorisation	74
2.	Les premiers résultats limités de la catégorisation	76
Section 2.	Le défi statistique	81
1.	La démarche statistique	81
2.	Les données produites	83
Section 3.	La formulation des objectifs et indicateurs, une aide limitée à la décision budgétaire	85
1.	Les objectifs et indicateurs genrés, une aide à la décision budgétaire	85
2.	Des objectifs et indicateurs encore limités dans leur pouvoir d'aide à la décision ..	87
Section 4.	L'aide de l'outil comptable	89
1.	Le taggage, moyen comptable de déploiement de la démarche	89
2.	La modernisation bienvenue des outils comptables	90
CHAPITRE 2 : LA RÉUSSITE DE LA DÉMARCHE EN QUESTION		93
Section 1.	Une réussite confrontée à la contrainte budgétaire	93
1.	La réduction de l'autonomie fiscale et financière, obstacle au développement efficient de la budgétisation sensible au genre	93
2.	Un moyen coûteux d'expression d'une autonomie de gestion	96
Section 2.	L'intérêt encore timide d'une proche généralisation de la démarche	97
1.	L'extension proche de la démarche à tout le budget peu envisageable	98
2.	L'inclusion opportune du budget participatif	99
Section 3.	La consolidation souhaitable de la performance	101
1.	Une démarche globale de performance à consolider	101
2.	Une budgétisation sensible au genre éclairée par la performance à construire	103
Section 4.	L'intégration budgétaire du genre et l'intégration des préoccupations environnementales	104

1.	La concurrence du « budget vert ».....	105
2.	Le besoin d'un nouveau modèle d'intégration des enjeux de genre et environnementaux.....	107
CONCLUSION.....		109
ANNEXES.....		110
BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE		120
TABLE DES MATIÈRES		124