

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 196 (2016-2021)
de Mmes et MM. Marie-Claire Rey-Baeriswyl, Mario Parpan, Gérald Collaud (CG-PCS), Marc
Vonlanthen (PS), Gisela Kilde (Le Centre/PVL) et Monica Mendez (Vert·e·s)
demandant d'étudier la possibilité d'analyser le budget communal selon le genre**

En séance du 30 mars 2021, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 196 de Mmes et MM. M.-C. Rey-Baeriswyl, M. Parpan, G. Collaud, M. Vonlanthen, G. Kilde et M. Mendez lui demandant d'étudier la possibilité d'analyser le budget communal selon le genre.

Réponse du Conseil communal

Table des matières

I. Objet du postulat.....	1
II. Introduction.....	2
III. En Europe	3
IV. En Suisse	3
V. Défis.....	4
VI. Risques.....	5
VII. Travaux en cours	5
VIII. Conclusion	5

Objet du postulat

Le budget d'une commune est constitué des efforts des habitants et des habitantes; par la fiscalité, chacun, chacune y contribue, en fonction de ses revenus.... A travers son budget, qui est l'expression des options politiques, l'administration publique a souvent un impact méconnu sur la situation des hommes et des femmes.

Ainsi, à ce jour, à Fribourg, personne ne peut dire à qui le budget de notre Ville bénéficie réellement et comment; personne ne peut expliquer quelle part du budget profite, directement ou indirectement, à une majorité d'hommes ou de femmes; personne ne peut dire si le budget de la commune contribue à l'égalité femmes-hommes ou au contraire renforce des inégalités...

Un "budget genre" ou une "budgétisation sensible au genre" (BSG) a pour objectif d'analyser qui sont les bénéficiaires réel-le-s des politiques publiques. Cet outil de gestion permet d'étudier la distribution des dépenses et des recettes publiques en termes de genre, pour objectiver les différences de traitement afin de faire en sorte que le budget de la commune bénéficie équitablement à différents publics en fonction de leur genre.

L'analyse genrée permet aux collectivités de dresser un état des lieux, en établissant notamment des statistiques genrées concernant leurs actions. C'est une aide à la décision politique concernant l'ensemble des ressources et des dépenses publiques. L'analyse peut porter, par exemple, sur:

- Les subventions publiques: prenons l'exemple de subventions à des clubs sportifs ou des associations culturelles... il serait intéressant de vérifier qui les fréquente et d'identifier le montant de la subvention par tête, en fonction du genre.
- Les équipements publics: de nombreuses études et même nos naïves observations montrent que, bien que libres d'accès, la plupart des équipements publics, ne sont pas fréquentés à égalité par les hommes et par les femmes.
- Les aides publiques: certains soutiens publics ne bénéficient pas à égalité aux deux genres.
- Les commandes publiques: actuellement, les critères principaux d'attribution d'un marché restent le prix et la valeur du produit ou du service vendu; cependant, une politique publique pourrait également y ajouter un critère lié à la promotion de l'égalité professionnelle.
- Le concept de "budget genré" a émergé à partir des années 1980; il est recommandé par l'ONU femmes depuis 1995 et le Conseil de l'Europe depuis 2009. En Suisse, Genève et Bâle procèdent à ce genre d'analyse économique.

Le présent postulat demande au Conseil communal:

- de procéder à une étude genrée du budget communal afin de documenter et de comprendre les impacts de ces décisions budgétaires sur les femmes et les hommes;
- sur la base de ces résultats, de formuler des améliorations dans la budgétisation et dans les allocations de ressources, notamment.

Ce postulat vise à promouvoir l'égalité réelle entre femmes et hommes.

Introduction

Selon une définition du Conseil de l'Europe:

"La budgétisation sensible au genre est une application de l'intégration de la dimension de genre dans le processus budgétaire. Cela signifie une évaluation des budgets basée sur le genre, l'incorporation d'une perspective de genre à tous les niveaux du processus budgétaire et la restructuration des recettes et des dépenses afin de promouvoir l'égalité des sexes (Conseil de l'Europe 2005)".

L'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire a pour objectif d'évaluer l'impact sur l'égalité femmes-hommes de la politique budgétaire et de l'ensemble des recettes et des dépenses d'un gouvernement - en d'autres termes, il s'agit d'une politique budgétaire équitable du point de vue du genre. Cette distinction explique pourquoi la budgétisation sensible au genre **doit être ancrée dans toutes les étapes du cycle budgétaire**. Ainsi, cette analyse conduit à se demander si la **collecte** (impôts, taxes, paiement du service etc.) et la **distribution des ressources** financières (subventions aux associations, investissements dans des équipements, fonctionnement des services, etc.) renforcent ou diminuent les inégalités de genre.

Selon l'OCDE, le "gender budgeting" prend des formes très variées et peut être déployé à différents moments du processus budgétaire:

- En amont ou "ex ante": la démarche permet d'évaluer l'impact des dépenses sur le niveau d'égalité entre les femmes et les hommes de manière globale, par secteur ou politique publique.
- Pendant l'exercice ou "concurrent": l'analyse est effectuée sur la base d'indicateurs de suivi pour apprécier l'évolution de la mise en œuvre des mesures adoptées. Cette démarche peut exiger qu'une partie ou une part du budget soit consacrée à l'égalité.
- À la fin du projet ou "ex post": au moment de l'évaluation des résultats, il peut s'agir d'une analyse en termes d'égalité par rapport aux étapes initiales (progression, régression par rapport aux objectifs fixés) à travers les dépenses ou les recettes. La démarche peut être conduite par un organe externe.

Cette analyse peut être mise en œuvre aux trois étapes à la fois ou de manière ciblée, à une ou deux étapes.

Le "gender budgeting" est un outil pour les collectivités permettant d'évaluer l'incidence des dépenses publiques sur les inégalités sociales et économiques entre les femmes et les hommes. Il tire son origine d'une première approche du gouvernement australien en 1980 visant à instaurer cette nouvelle forme de budgétisation. Quatre ans plus tard, le gouvernement australien donne vie à la première initiative concrète et historique de "gender budgeting" en exigeant des ministères et des départements du gouvernement d'analyser l'impact du budget annuel sur les femmes et les filles, en mettant l'accent sur les dépenses publiques. Par la suite, il faudra attendre 1995 et la quatrième conférence mondiale sur les femmes des Nations-Unies à Pékin pour que l'intégration de la dimension de genre dans le processus budgétaire fasse l'objet d'une reconnaissance internationale. Dès lors, une série d'autres accords et déclarations sont venus réaffirmer l'engagement à utiliser les budgets gouvernementaux à des fins d'égalité des sexes et de promotion de la femme sur le plan planétaire.

En Europe

En Europe, la pratique est très poussée selon les pays. Certaines collectivités y sont même tenues par la loi. On peut citer comme exemple les villes de Vienne (pionnière dans le sujet), Rennes ou encore Bordeaux qui pratiquent cette méthode.

Si la Commune de Fribourg décide de mener à bien ce projet, il sera intéressant de se pencher sur les cas d'implémentation de budget sensible au genre dans ces villes. A travers leurs différents rapports et expériences, il sera possible d'identifier les "best practices" en terme d'actions concrètes, d'approches d'implémentation ainsi que de gestion globale du projet. De plus, il existe de nombreux guides/rapports publiés par les gouvernements européens destinés à aider les collectivités locales.

En Suisse

La Suisse a été le berceau de plusieurs expériences de budget sensible au genre à tous les niveaux de l'Etat depuis la fin des années 90. Une première étude pionnière a été menée en 1996 par le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS. Elle a montré que les mesures d'austérité prises par l'Etat pénalisaient effectivement les femmes d'une part, et a, d'autre part, permis de dégager quelques conseils afin d'introduire le "gender budgeting" en Suisse. Le bureau a également émis des conseils et recommandations au niveau politique tels que la ventilation des

données des comptes publics selon le critère du sexe ainsi que la création de statistiques différenciées des bénéficiaires d'une politique publique en fonction du sexe.

De son côté, la Confédération s'est également emparée du sujet avec une première analyse sexo-spécifique par l'Office fédéral des sports en 2002. Il en est ressorti que les activités sportives majoritairement fréquentées par les filles sont moins bien subventionnées que les activités fréquentées par les garçons. Deux ans plus tard, la Direction du développement et de la coopération (DDC) du Département fédéral des affaires extérieures (DFAE) a effectué une étude de faisabilité du "gender budgeting". Les résultats de cette démarche, qui ont débouché sur la création de trois checklists permettant des analyses facilitées, sont toujours d'actualité aujourd'hui.

Au niveau cantonal, le Canton de Bâle-Ville a mené plusieurs études/rapports depuis le début des années 2000 et implémenté certaines normes de suivi, différentes recommandations et une suite d'actions dans ses différents services jusqu'en 2012. Puis, il n'a plus utilisé le "gender budgeting" par manque de moyens et à cause de la grande complexité de cette démarche. Le Canton de Zurich a montré son intérêt tout en restant observateur (il n'a jamais vraiment entrepris de démarches concrètes) tandis que le Canton de Vaud a décidé de lancer une phase de test depuis 2018 ayant comme objectif d'analyser la faisabilité du projet. Il ne semble pas qu'un réel budget sensible au genre ait été mis sur pied depuis.

Finalement, la Ville de Genève ressort comme exemple principal de collectivité communale ayant entrepris des démarches en terme de budget sensible au genre. Elle a essentiellement mis l'accent sur la dimension sportive. Plusieurs de ses études ont permis de montrer que 70% des subventions allouées aux activités sportives sont attribuées à des associations sportives fréquentées par des hommes. Depuis, la Ville a mis sur pied un plan d'actions visant à enrayer le phénomène. De plus, elle mène des réflexions sur la mise en place d'une démarche de budgétisation sensible au genre à l'échelle de toute l'administration municipale. La Ville de Zurich a aussi entrepris une série d'études et de rapports qui ont donné lieu à toutes sortes de recommandations, ainsi que la mise en évidence de certaines problématiques autour du sujet, sans jamais vraiment donner vie à des actions concrètes. La Ville de Lausanne s'est aussi penchée sur le sujet à la suite d'un postulat en 2017 mais ce dernier n'a vraisemblablement jamais abouti.

Défis

La mise en place d'un budget sensible au genre est un processus gourmand en terme de ressources (surtout humaines, mais également financières dans le cas d'appel à de l'expertise externe). Afin de mener à bien le projet, la Commune doit être prête à investir ces moyens. De plus, un tel projet nécessite une coordination et une coopération accrue entre les Services de l'administration. On peut aussi noter que, selon le niveau d'implémentation transversale (portée) et verticale (profondeur), la dimension du projet croît de manière exponentielle et, par conséquent, nécessite des démarches/actions/ressources supplémentaires: formation du personnel, recours à de l'expertise externe, groupe de réflexion intra-service, etc.

Afin de se rendre compte de la portée du travail, on peut se référer au système de budget utilisé par le gouvernement autrichien où chaque entrée/ligne du budget doit être classifiée selon son impact sur l'égalité entre hommes et femmes – impact non pertinent, un peu pertinent et très pertinent. Puis, en fonction du résultat, des mesures sont prises pour ajuster la problématique si possible. De la même manière, chaque action publique devrait être filtrée avec cette catégorisation. En résumé, plus la commune désire s'engager, plus elle devra y mettre des ressources pour y parvenir.

Un autre défi à l'implémentation d'un budget sensible au genre réside dans le besoin de données ventilées par sexe afin d'entreprendre des études de qualité, basées sur des faits tangibles. Sans ces données, impossible de mener à bien ce type de projet.

Risques

Le "gender budgeting" fait exclusivement référence à l'égalité entre hommes et femmes. Il incarne une notion qui date de plus d'une quarantaine d'années et appliquée à grande échelle depuis la fin des années 90. Une question légitime que l'on peut se poser est: fait-il toujours autant sens aujourd'hui? Avec l'arrivée sur le devant de la scène de mouvements de type LGBTQIA+, le budget sensible au genre est devenu un concept qui peut apparaître comme quelque peu obsolète car il ne tient pas compte des besoins de ces personnes. La binarité (femme/homme) questionne sur une éventuelle discrimination/exclusion que pourrait ressentir cette population et qui constituerait un élément pouvant se retourner contre la Commune. Un exemple parlant est le collectif "Féministes Sud Fribourg" qui prône des approches "non genrées" et inclusives plutôt que l'inverse. Le budget sensible au genre véhiculerait même un message contraire aux idées de la cause qu'il est sensé défendre.

Travaux en cours

Depuis 2019, la Ville de Fribourg développe une boussole culturelle, un outil d'évaluation et d'autoévaluation pour la promotion de la politique culturelle sur la base des résultats du Rapport CULTURE2030/KULTUR2030. Elle intègre les impératifs de développement durable et d'interculturalité, d'éthique, mais aussi de genre et d'autres éléments liés à l'évaluation d'une politique publique. Les travaux n'étant pas terminés, la boussole pourra s'intéresser plus particulièrement au "gender budgeting". La boussole d'évaluation pourra être utilisée par d'autres collectivités ou d'autres secteurs publics. Elle a justement pour objectif d'informer, de sensibiliser, de promouvoir et d'accompagner les acteurs, avant que de nouveaux critères soient établis pour mettre en œuvre la politique publique.

Conclusion

Dans la mesure où le budget est l'expression monétaire des politiques publiques et consiste en l'un des principaux outils stratégiques d'une collectivité, la Ville de Fribourg partage l'intérêt et le souci d'évaluer ses dépenses publiques afin de quantifier les répercussions de ses décisions budgétaires et actions sur l'égalité homme-femme. Par ailleurs, elle s'engage déjà au travers de la certification "Equal salary" à rémunérer l'entièreté de son personnel, femmes et hommes, avec un salaire identique pour un travail à tâches égales. Représentant un quart des dépenses de la collectivité, cet engagement pour l'égalité forme un premier pas significatif qui permettrait à la Ville de continuer à œuvrer dans cette direction ainsi que d'en faire d'autres à l'avenir. En revanche, la multitude d'options permettant la mise en œuvre d'analyse de "gender budgeting" en Suisse, ainsi que le faible taux d'expériences et de concrétisations ayant réussi à se maintenir dans le temps, traduisent la complexité, le poids ainsi que le coût de l'adoption d'une telle méthode. En effet, la mise en place d'une analyse budgétaire sensible au genre est un processus gourmand demandant de nombreuses ressources et prérequis, tels que l'existence de données statistiques sexuées, une implication dynamique des Services concernés, des collaborateurs sensibilisés en amont aux questions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes, etc.

Forte de ce constat, la Ville de Fribourg propose une approche pragmatique. Dans un premier temps, elle procédera à l'identification, dans le cadre des subventions sportives et culturelles (au niveau des dépenses de la Ville dans ces domaines), de la part du budget destinée aux hommes et aux femmes dans la réalisation du budget 2023. Puis, cette approche permettra à la Ville, sur la base des résultats obtenus, de décider de la suite à donner à cet exercice pilote.

Sources

[Gender-budgeting Vaud 2018](#)

[Réaliser un rapport sur la situation en matière d'égalité femmes-hommes par le ministère des familles, de l'enfance et des droits des femmes](#)

[L'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire par le Conseil d'Europe](#)

[Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes, by Janet G. Stotsky](#)

[Gender Budgeting, OCDE](#)

Le postulat n° 196 est ainsi liquidé.