

Etude comparée de l'intégration du genre dans différents pays européens

vendredi 24 août 2012

Adéquations reproduit ici la synthèse d'un séminaire qui s'est tenu en mai 2011 à Bruxelles et visait à un échange de bonnes pratiques entre différents pays européens en matière d'intégration du genre. Cette initiative s'inscrivait dans le programme PROGRESS lancé par la Commission européenne pour appuyer la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 dans les domaines de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances.

Sommaire de cet article

- [1. Exemples de bonnes pratiques du pays hôte et du pays associé](#)
- [2. Situation dans les pays participants](#)
- [3. Synthèse des discussions intervenues lors du séminaire d'échange de bonnes \(...\)](#)
- [4. Conclusions](#)

Rapport de synthèse

***Échange de bonnes pratiques en matière d'égalité entre les femmes et les hommes
Intégration de la dimension de genre***

Belgique, 17-18 mai 2011

1. Exemples de bonnes pratiques du pays hôte et du pays associé

Le premier séminaire d'échange de bonnes pratiques s'est tenu à Bruxelles, les 17 et 18 mai 2011, et a porté sur l'intégration de la dimension de genre. Deux cas de bonnes pratiques y ont été présentés, l'un par le pays hôte (Belgique), l'autre par le pays associé (Suède).

La Belgique

L'exemple de bonne pratique présenté par la Belgique concerne la **loi du 12 janvier 2007 - connue sous le nom de loi « Gender Mainstreaming »**. Ce texte vise à contrôler l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes, réunie à Pékin en septembre 1995, et à intégrer la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales.

Cette loi constitue l'aboutissement d'un long processus de maturation, enclenché immédiatement après la conférence de Pékin avec l'adoption d'une loi, le 6 mars 1996, par le Parlement belge. Ce premier texte visait à s'assurer de l'application des résolutions de la conférence de Pékin. Il dispose que le gouvernement fédéral fait rapport, chaque année, au Parlement des mesures prises pour réaliser les objectifs adoptés à Pékin. Le texte reconnaît le caractère transversal de la dimension de genre. Toutefois, il reste limité à l'élaboration de rapports et à des projets, sans présenter de politique structurée et intégrée.

Cette loi a été suivie, en 2000, du lancement du projet pilote « Strategic Plan for Equality Affairs ». Son objectif était de mettre en place, au niveau fédéral, des stratégies d'intégration de la dimension de genre dans les politiques publiques et dans la procédure budgétaire, en soulignant l'importance de la coopération entre les acteurs politiques et l'administration publique et de la sensibilisation à l'égalité hommes-femmes. Le projet a bénéficié de l'appui d'une unité spéciale, constituée d'universitaires experts en la matière. Ces experts étaient en lien à la fois avec les décideurs politiques et avec les fonctionnaires. La création de synergies entre les universitaires (de l'unité d'appui), les politiques et les fonctionnaires,

chacun apportant une contribution majeure au projet en fonction de ses compétences et intérêts propres, a constitué l'aspect le plus innovant de ce projet pilote. Ce dernier incluait en outre des travaux sur la prise en compte de la dimension de genre dans la procédure budgétaire, sur des indicateurs différenciés selon les sexes et sur des statistiques.

L'évaluation de ce projet pilote a très vite fait apparaître clairement la nécessité d'institutionnaliser durablement le processus d'intégration de la dimension de genre. Une nouvelle loi, susceptible d'organiser systématiquement tous les domaines de compétence, d'amener les responsables politiques et l'administration à s'engager en faveur de l'égalité des sexes et de faciliter l'adoption de réformes en profondeur, en initiant un processus de longue haleine placé sous le contrôle des parlementaires, s'est donc révélée nécessaire. La première priorité de la loi du 12 janvier 2007 est d'obliger les ministres et leurs administrations à définir des objectifs et à élaborer une stratégie (à l'aide de plusieurs instruments) afin de corriger et d'éviter les inégalités entre les femmes et les hommes dans les politiques publiques fédérales. Le but est d'agir en amont pour transformer les choses et prévenir les inégalités, non d'agir après coup et de devoir les corriger.

La loi du 12 janvier 2007 impose de nouvelles obligations à la fois aux responsables de l'élaboration des politiques et à ceux de l'administration fédérale. Concrètement :

- La loi demande au gouvernement (en début de législature, à l'occasion de la déclaration de gouvernement) de présenter les objectifs stratégiques qu'il entend poursuivre durant son mandat pour réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes, dans l'ensemble des politiques menées. En début de mandat, lors de la présentation de sa déclaration de politique gouvernementale, le gouvernement fédéral présente donc, pour l'ensemble des politiques fédérales (affaires sociales, finances, mobilité, santé publique et emploi pour ce qui relève de sa compétence dans ces matières, affaires étrangères, etc.), les objectifs stratégiques d'égalité entre les femmes et les hommes qu'il vise d'atteindre pendant son mandat. Outre les mesures spécifiquement destinées à la réalisation de l'égalité entre les sexes, la loi exige désormais la **mise en œuvre d'une stratégie transversale d'intégration de la dimension de genre** (article 2.1), établissant « l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques, mesures, préparations de budgets et actions ». Le gouvernement informe le Parlement fédéral de son action en matière d'égalité des sexes au moyen d'un rapport intermédiaire et d'un rapport de fin de législature.

- La loi dispose que chaque ministre intègre la dimension de genre dans toutes les politiques, mesures et actions relevant de sa compétence. Chaque ministre présente annuellement, à l'occasion de la discussion des notes de politique générale de l'année à venir, les politiques, actions et mesures qu'il entend adopter pour concourir à la réalisation des **objectifs stratégiques** de la déclaration de politique générale. De la sorte, chaque ministre est responsable sur le terrain de la mise en œuvre desdits objectifs stratégiques.

- En collaboration avec les hauts fonctionnaires de l'administration publique, chaque ministre veille à l'intégration de la dimension de genre dans tous les instruments de planification stratégique. Il est ainsi responsable de l'intégration de cette dimension dans les **plans de management** de tous les services publics fédéraux (article 3.1).

- En outre, chaque ministre est également responsable de l'élaboration **d'indicateurs de genre** et veille à ce que les statistiques produites, recueillies et commandées par les administrations fédérales soient ventilées par sexe (article 4).

- Pour chaque projet d'acte législatif et réglementaire, le ministre compétent établit un rapport d'évaluation de l'impact de ce projet sur la situation respective des femmes et des hommes, appelé « **gender test** » (évaluation ex ante des politiques publiques prenant en compte l'éventualité d'un impact différencié selon le sexe). Ce rapport d'évaluation, obligatoire, permet d'analyser (a priori) l'impact possible de la mesure envisagée sur la situation respective des femmes et des hommes (article 3.2).

- La loi prévoit l'intégration de la dimension de genre dans la préparation du budget (**gender budgeting**). Une « note de genre » précise les crédits affectés aux actions visant à réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes dans chaque département et service de l'État (prise en compte de la dimension

de genre dans la procédure budgétaire, articles 2.1 et 2.2). Cela signifie que le budget est élaboré sur la base d'une analyse comparative préalable selon le sexe.

- La loi préconise d'intégrer la dimension de genre dans le cadre des procédures de **passation de marchés publics et d'octroi de subventions** (article 3.3). S'agissant de la passation de marchés publics, la nouvelle législation relative aux appels d'offres publics dispose que le principe de l'égalité des sexes peut désormais figurer formellement dans les modalités de mise en œuvre des marchés. De surcroît, les critères de sélection et d'attribution des marchés publics peuvent également prendre en compte la dimension hommes-femmes.

- La loi est primordiale pour les structures mises en œuvre. Le **groupe interdépartemental de coordination (GIC)**, qui a été institué par arrêté royal en 2010, est un maillon institutionnel décisif pour la mise en œuvre de la loi. Il est composé de membres des cellules des ministres, désignés par chaque ministre compétent, de fonctionnaires de chaque administration et de représentants de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes. Les fonctionnaires jouent un rôle de coordinateur dans leur département ministériel respectif et sont désignés par leur directeur.

- **L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes**, créé en 2001 en tant qu'organisme indépendant chargé des questions hommes-femmes, a pour mission de superviser et de soutenir le processus global d'intégration de la dimension de genre dans les politiques publiques.

À cet égard, la mise en œuvre de la loi du 12 janvier 2007 fournit une double opportunité :

- en plaçant l'État fédéral belge en première ligne de la mobilisation européenne et mondiale en faveur de la réalisation concrète de l'égalité hommes-femmes ;

- en modernisant son fonctionnement par la fixation d'objectifs stratégiques clairs et l'évaluation de leur niveau de réalisation.

La loi n'en est actuellement qu'au premier stade de sa mise en œuvre avec la création du groupe interdépartemental de coordination et une première application de la dimension de genre à la procédure budgétaire. Pour sa part, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes a mis au point une panoplie d'outils pour faciliter une approche intégrée concrète de l'égalité hommes-femmes (manuels et check-lists, base de données recensant les experts des questions d'égalité des sexes, formations à la dimension du genre, études, etc.). Pour autant, il est évident que plusieurs difficultés doivent encore être surmontées avant de mettre en œuvre une stratégie d'intégration des questions d'égalité, et notamment :

- faire que la prise en compte de la dimension de genre demeure un processus, une stratégie, non une fin en soi ;

- définir clairement les notions de différence et d'inégalité entre les sexes et le moment où une différence devient une inégalité. Cette définition importe en particulier pour la conception du rapport d'évaluation (« gender test »), qui sera utilisé par des personnes non spécialistes du domaine ;

- mettre en place une analyse des performances (à partir de réalisations et de résultats) dans un processus décisionnel reposant sur les moyens mis en œuvre (prise en compte de la dimension de genre dans la procédure budgétaire) ;

- déployer une stratégie transversale au sein de structures à caractère très pyramidal ;

- mobilisation des responsables politiques et de la hiérarchie : définir le bon niveau de responsabilité.

De surcroît, il convient d'observer que la loi ne prévoit pas de budget spécifique, mais une dotation annuelle de 60 000 euros à l'Institut pour accompagner le processus et concevoir des outils d'intégration de la dimension de genre (bases de données, formations, manuels, etc.).

La Suède

En sa qualité de pays associé, la Suède a présenté son approche déjà ancienne de l'intégration de la dimension de genre dans ses politiques nationales et au niveau des opérations régionales.

Depuis 1994, date de l'entrée en vigueur de la loi intitulée « Pouvoir partagé, responsabilité partagée », l'intégration de la dimension de genre est le principe directeur pour réaliser l'égalité hommes-femmes. La loi expose la principale stratégie des autorités suédoises pour que toutes les politiques élaborées soient conçues et analysées dans l'optique de l'égalité hommes-femmes afin de concourir à la réalisation des objectifs fixés dans la politique suédoise d'égalité des sexes.

Au niveau national des services de l'État, cette stratégie passe par l'intégration systématique, par les acteurs habituels de l'élaboration politique, de la question de l'égalité des sexes dans toutes les matières politiques, à tous les niveaux et à tous les stades.

Procédant de l'objectif général affirmant que les femmes et les hommes doivent être investis d'un même pouvoir pour façonner la société et leur propre vie, les objectifs nationaux de la politique suédoise d'égalité des sexes sont les suivants :

- assurer une égale répartition du pouvoir et de l'influence ;
- garantir l'égalité économique entre les femmes et les hommes ;
- assurer une égale répartition du travail domestique non rémunéré ;
- mettre fin aux violences masculines à l'égard des femmes.

Le **Plan pour l'intégration de la dimension de genre**, d'une durée de sept ans et dont le premier a été adopté en 2004, constitue le cadre général de l'intégration de l'égalité hommes-femmes dans les services de l'État. Ce document stratégique définit les principaux objectifs et les processus clés au sein de l'appareil d'État et identifie les processus administratifs les plus déterminants pour une intégration réussie de la dimension de genre. Le plan est complété par un programme d'action annuel qui fixe des objectifs concrets pour l'ensemble des services de l'État. Qui plus est, des structures d'appui à l'organisation ont été prévues pour la prise en compte de la dimension de genre dans les services de l'État, et les fonctions primordiales de chaque ministère ont été définies. Sur cette base, chaque ministère élabore son propre plan d'action annuel en faveur de l'intégration de la dimension hommes-femmes en son sein, à partir des principes et priorités fixés dans le plan et dans le programme d'action annuel.

Au niveau général, l'intégration de la dimension de genre repose sur un modèle à quatre composantes (baptisé « **METS Check-list** », où M = *Management*, E = *Education*, T = *Tools* et S = *Support*) :

- gestion et contrôle par des mécanismes de pilotage formels (décisions gouvernementales, suivi et évaluation) et informels (demandes d'information de la hiérarchie sur les résultats des analyses par sexe ; éducation et formation) ;
- éducation et formation à la politique nationale d'égalité des sexes et à ses objectifs ; modalités de réalisation d'une analyse par sexe dans chaque domaine de compétence ; sensibilisation élémentaire aux questions d'égalité des sexes ; méthodologies et outils ;
- outils et méthodes fondés sur des statistiques ventilées par sexe, jugées constituer un outil essentiel qu'il faut utiliser dans le cadre de l'analyse de base pour appuyer l'intégration de la dimension de genre ;
- appui, coordination et organisation à différents niveaux (ministre de l'Égalité des sexes ; division Égalité des sexes ; coordinateurs spécialisés dans chaque ministère).

L'Office statistique suédois réalise des évaluations quantitatives annuelles de l'intégration de la dimension de genre dans les services de l'État en analysant les divers projets de loi et publications présentés par le

gouvernement. Ces évaluations montrent que le bilan est variable dans le temps pour ce qui est de l'analyse et de l'intégration d'une optique d'égalité hommes-femmes.

Une évaluation qualitative d'ensemble de l'intégration de la dimension de genre dans les services de l'État, à partir du plan 2004-2010, a été soumise récemment au gouvernement. Celle-ci constituera un fondement important pour l'évolution ultérieure de la structure et de l'organisation de l'intégration de cette dimension dans les services de l'État.

Au niveau régional, l'Association suédoise des collectivités locales et des régions (SALAR), qui représente les intérêts des 290 communes, 18 conseils régionaux et deux régions de Suède en tant que collectivités, prestataires de services et employeurs, gère un **Programme d'intégration de la dimension de genre**.

L'objectif de ce programme est de soutenir les communes et les conseils régionaux qui proposent les mêmes services à l'ensemble des citoyens, quel que soit leur sexe. Ce soutien passe principalement par l'attribution de fonds publics à des projets conçus pour développer et perfectionner des services dans lesquels l'intégration de la dimension de genre est utilisée comme une stratégie. Le but est d'apporter des améliorations concrètes et permanentes aux services rendus par les communes et les conseils régionaux. Le principe qui guide ce programme est que les services assurés par le secteur public doivent traiter les citoyens sur un pied d'égalité et que ces services doivent être conçus et les ressources partagées sans aucun parti pris pour répondre, à égalité, à la situation des femmes et des hommes et à leurs besoins.

Ce programme permet :

- de distribuer des fonds pour l'intégration de la dimension de genre ;
- de créer un portail Internet : www.jamstall.nu
- de financer des programmes de recherche et de formation destinés aux responsables des questions d'égalité hommes-femmes ;
- de faciliter la mutualisation des expériences.

Une évaluation de ce programme régional montre que la mobilisation et le soutien de la hiérarchie sont un élément capital pour le déploiement de projets en faveur de l'égalité des sexes. Par ailleurs, l'évaluation révèle que : i) les projets ont eu une incidence concrète sur la qualité des services assurés, notamment grâce à un plus large recours à des statistiques ventilées par sexe ; ii) une analyse par sexe est réalisée plus souvent dans le cadre des processus décisionnels et s'ajoute à une conscience accrue de ces questions de la part des principaux acteurs, notamment des décideurs, des responsables politiques et des fonctionnaires.

L'enveloppe budgétaire allouée à ce programme régional par le gouvernement s'établit à 225 millions de couronnes suédoises (plus de 25 millions d'euros) et est affectée à la fois à la mise en œuvre du programme et aux projets réalisés par les communes et les conseils régionaux.

2. Situation dans les pays participants

Outre la Belgique et la Suède, les pays ci-après ont participé au séminaire : l'Autriche, la République tchèque, Chypre, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine, Malte, la Pologne, le Portugal, la Slovénie, l'Espagne et le Royaume-Uni. Ces pays ont intégré la dimension de genre à différents niveaux et degrés [1] Cependant, il est possible de les diviser en quatre groupes par la similitude de leurs caractéristiques.

Un **premier groupe** est composé de **pays qui en sont à un premier stade d'intégration de la dimension de genre**. Ils ont engagé ce processus d'intégration dans le strict cadre des directives de

L'Union européenne relatives à l'égalité de traitement et/ou d'autres instruments de droit internationaux, tels que la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) et le programme d'action de Pékin. Ce groupe est principalement constitué **d'anciens pays du bloc socialiste** comme la République tchèque, la Pologne, la Slovénie, l'Estonie, la Lituanie et l'Ancienne République yougoslave de Macédoine, **mais il comprend également Malte et Chypre**.

En règle générale, ces pays ne possèdent guère de structures pour intégrer la dimension de genre, en particulier à l'échelon local, et n'ont pas adopté de politique systématique d'égalité des sexes. Les anciens pays socialistes avaient pour la plupart formulé des déclarations d'engagement vis-à-vis de cette question. Pourtant, leur ordre politique, marqué par une structure pyramidale, n'a pas permis la transformation des relations entre les sexes et l'élimination des inégalités hommes-femmes.

L'intégration des questions d'égalité des sexes dans les politiques et les interventions publiques et la constitution d'une infrastructure nationale d'appui à cette intégration sont essentiellement liées, dans ces pays, à leur adhésion à l'Union européenne. La Slovénie fait figure d'exception dans ce groupe car l'élaboration progressive de la stratégie d'intégration de ces questions y avait commencé légèrement plus tôt.

Dans tous ces pays, la transition vers une stratégie d'intégration effective de la dimension de genre est demeurée lente, marquée par une approche de nature plutôt empirique, préoccupée seulement de législation et d'action positive. Il en va de même, dans une certaine mesure, pour la Pologne, où l'on observe un système de mieux en mieux structuré pour appuyer l'intégration de cette dimension.

Le **deuxième groupe**, composé essentiellement de **pays du sud** dont l'Italie, la Grèce, le Portugal, l'Espagne, **mais aussi l'Irlande**, présente des similitudes avec le premier groupe. Les Fonds structurels de l'UE y ont été l'élément moteur et **le facteur extérieur fournissant l'opportunité de s'engager dans un processus d'intégration de la dimension de genre**.

Tous ces pays sont dotés d'un cadre législatif et institutionnel relativement bien pensé en matière d'égalité des sexes et d'égalité des chances, assorti de lois spécifiques et des structures correspondantes (y compris au niveau régional et local). En Italie, par exemple, des conseillers Égalité sont prévus au niveau national et dans les régions et les provinces. Plusieurs municipalités du Portugal disposent de conseillers Égalité et de centres d'information locaux destinés aux femmes dans plusieurs municipalités.

Pour autant, la législation sur l'égalité de traitement n'est déployée que dans un petit nombre de domaines politiques et reste « confinée » essentiellement aux questions d'emploi, mettant en œuvre, par exemple, des actions positives en faveur des femmes sur le lieu de travail et/ou des mesures permettant de mieux concilier vie professionnelle et vie privée.

La première fois qu'une stratégie d'intégration de la dimension de genre a été réellement évoquée remonte au début des années 2000, au début de la période de programmation 2000-2006 des Fonds structurels européens.

La forte dépendance à l'égard des Fonds structurels de l'UE (principalement du Fonds social européen, FSE) a grandement contribué à la concentration de l'action publique sur la politique du marché du travail. Il a été plus difficile de prendre en compte la dimension hommes-femmes dans chaque politique publique, comme le voudrait la stratégie d'intégration. Cette dépendance a également favorisé, d'une certaine manière, le cloisonnement de cette stratégie dans un domaine, celui des Fonds structurels, rendant plus difficile la généralisation du concept d'intégration de la dimension de genre à l'échelon national et à un niveau moins spécifique et moins technique.

De surcroît, des difficultés sont observées quant à la viabilité à long terme d'actions financées quasi exclusivement par les Fonds structurels et non par des crédits nationaux, de même que quant à l'assurance d'une forte adhésion politique, difficulté qui semble être commune à tous les pays où l'élément moteur vient pour l'essentiel de l'extérieur.

Même si les politiques et mesures en faveur de l'égalité des sexes ont gagné considérablement en nombre et en ampleur dans ces pays depuis 2000, il semble que la stratégie d'intégration de la dimension de genre n'y soit pas réellement appliquée et que dans bien des cas, elle demeure lettre morte.

Un **troisième groupe** se compose de **l'Autriche et de la France et, dans une certaine mesure, du Royaume-Uni**. Ce groupe se caractérise par **une approche relativement précoce de l'intégration de la dimension de genre dans un cadre institutionnalisé et par la diffusion de plusieurs outils et instruments pratiques**.

L'intégration de la dimension de genre, en Autriche, présente des éléments qui sont également d'une importance cruciale pour les bonnes pratiques en Suède et en Belgique : une adhésion à cette idée, des dispositions institutionnelles prévoyant la mise en place d'agents spécialement chargés de ces questions dans les ministères fédéraux, d'un groupe de travail interministériel et de normes pour l'intégration pratique de cette dimension, axée sur la législation et la prise en compte de la dimension hommes-femmes dans la procédure budgétaire. Les orientations énoncées en la matière dans la législation fournissent aux utilisateurs aux différents niveaux de l'État fédéral, des Länder et des communes, des suggestions pratiques pour réaliser les objectifs fixés.

De même, la France présente quelques exemples de bonnes pratiques d'intégration de la dimension de genre, notamment : l'élaboration de statistiques ventilées selon les sexes dans des domaines comme l'emploi, l'éducation, le sport, etc. ; la signature de conventions sur l'égalité des sexes avec différents ministères et institutions ; le lancement d'une procédure budgétaire favorisant la promotion de l'égalité hommes-femmes (grâce à un document annexé à la loi de finances, appelé « jaune budgétaire »). Ces décisions ont abouti également à des stratégies régionales, voire parfois locales, d'intégration de la dimension hommes-femmes dans les politiques publiques.

Dans ces deux cas toutefois, il semble que **l'intégration de la dimension de genre doive encore être poussée et qu'un nouvel élan doive être donné pour « capitaliser » les efforts consentis par le passé**. Les difficultés ont trait principalement :

- à une intégration de cette dimension, moins fragmentaire et moins dispersée ;
- à la mesure de l'efficacité des politiques ;
- à un accord sur une interprétation commune des objectifs poursuivis en intégrant la dimension de genre ;
- au lien entre le cadre législatif de l'égalité des sexes et la mise en œuvre d'une approche plus transversale et permanente de l'intégration de cette dimension.

Lors du séminaire, la question s'est posée de savoir si l'égalité des sexes doit se fondre dans un cadre plus général de promotion de l'égalité et si ce rattachement ne risque pas de diluer l'égalité des sexes dans d'autres objectifs prioritaires. Au Royaume-Uni, ce rattachement est jugé constructif et la lecture « au prisme du genre » est considérée comme étant d'une importance capitale pour comprendre et traiter les autres formes d'inégalité, notamment la discrimination fondée sur la race, le handicap ou l'âge.

Le **dernier groupe** représenté dans le séminaire est constitué des **pays nordiques/scandinaves**. Ce groupe de pays se caractérise par une **longue histoire et une forte tradition de l'égalité des sexes et de l'intégration de cette dimension, qui prend appui sur de solides institutions et une adhésion sans faille**.

Comme en Suède, l'intégration de la dimension de genre en Finlande a une longue histoire qui remonte aux années 80, lorsque l'on parlait de « principe d'imprégnation de l'égalité ». Cette approche est à l'œuvre à la fois dans la législation nationale sur l'égalité des sexes et dans les programmes publics et s'impose à l'action des pouvoirs publics.

Depuis 1986, la législation rend obligatoire l'équilibre hommes-femmes des nominations dans diverses instances représentatives, lequel équilibre s'impose, de facto, à l'ensemble des processus décisionnels à l'échelon national et local. La prise en compte de la dimension hommes-femmes dans la procédure budgétaire est inscrite depuis 2006 dans les règlements du ministère des Finances applicables aux plans d'action et à la planification budgétaire de l'ensemble des ministères.

3. Synthèse des discussions intervenues lors du séminaire d'échange de bonnes pratiques

Les échanges menés pendant le séminaire ont accordé une importance particulière à la possibilité d'appliquer à d'autres pays certains éléments précis de la stratégie déployée en Belgique et en Suède, ou au moins que ces éléments inspirent l'élaboration des politiques et les interventions à venir.

Les pays participants ont été unanimes sur l'idée que **l'expérience de la Suède comme celle de la Belgique constituent des exemples intéressants d'intégration de la dimension de genre**. Ces deux cas ont mis en évidence un certain nombre de réalisations et de difficultés dans l'intégration par des politiques, des mécanismes institutionnels et des outils, de cette dimension.

Les discussions ont également insisté sur **l'importance de prendre en considération la situation de départ respective de chaque pays, en particulier eu égard à la valeur politique et culturelle accordée à l'égalité des sexes**.

De nombreux pays ont encore un long chemin à parcourir avant de parvenir à un **accord général et à un engagement politique à long terme sur l'égalité des sexes**, comme il en existe dans des pays comme la Suède, où le Parlement vient de réaffirmer cet engagement en adoptant un cadre clair et provisoire des objectifs généraux de la politique l'égalité des chances. Parallèlement, cet engagement dans la durée semble constituer le fondement même d'une intégration pleine et entière de la dimension de genre. Le séminaire a donné l'occasion aux pays participants d'échanger sur leur expérience du travail accompli vers la réalisation de cet objectif.

Qu'il s'agisse de la Belgique ou de la Suède, la première étape dans le processus d'intégration de la dimension hommes-femmes a été l'adoption d'un texte de loi spécifique (en Belgique), ou d'une disposition législative (en Suède). Cependant, ces deux exemples ont mis en évidence qu'une adhésion politique explicite et constante est indispensable à toute initiative pour promouvoir et développer l'intégration de la dimension de genre. La loi fédérale de 2007, en Belgique, impose à chaque ministère et à son administration d'intégrer formellement la dimension hommes-femmes dans l'élaboration de toutes les mesures. En Suède, une décision a été prise par le gouvernement en 1994 et une loi sur l'égalité des sexes promulguée, faisant de l'intégration de la dimension de genre le principe directeur pour réaliser l'égalité hommes-femmes. Le fait que la Suède travaille depuis le milieu des années 90 à l'intégration de cette dimension donne à penser qu'**il est important d'avoir une approche suivie dans le temps**. Enfin, il faut qu'un **cadre juridique solide soit en place**.

Ce dernier n'est pas pour autant un gage de succès. Institutionnaliser l'intégration de la dimension de genre n'est pas, en soi, une condition suffisante pour garantir une amélioration qualitative des politiques comportant une véritable dimension hommes-femmes dans le but d'éliminer les inégalités entre les sexes. Bon nombre de pays participants ont déjà mis en application plusieurs lois relatives à l'égalité des sexes. Toute la question est de savoir si ces lois sont pleinement respectées et si elles prévoient des sanctions légales. Plusieurs pays ont insisté lors des discussions sur l'importance et le rôle précieux que peuvent jouer les **obligations légales pour stimuler l'intégration de la dimension de genre et entretenir la dynamique**.

L'introduction par le législateur d'une obligation d'intégrer la dimension de genre dans les politiques publiques a été jugée très prématurée dans certains pays, nécessaire et primordiale dans d'autres. Néanmoins, certains éléments des grandes dispositions institutionnelles de la loi adoptée en Belgique ont

été jugés effectivement applicables à d'autres pays, l'inscription dans un cadre institutionnel étant considérée comme importante pour réussir cette intégration.

Ces considérations impliqueraient donc d'adopter des dispositions législatives (à l'instar de la loi fédérale intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales en Belgique), visant à ce que tous les projets de loi et règlements soient évalués au regard d'un éventuel impact différencié selon le sexe afin d'éviter, ou de corriger, toute atteinte à l'égalité des sexes et si possible, de réduire les inégalités existantes. Mais elles impliquent par ailleurs de **développer les réseaux et les synergies entre les différents ministères et départements ministériels**. Là encore, l'exemple de la Belgique et de la mise en place d'un groupe interdépartemental de coordination, composé de membres éminents des cabinets ministériels, a été jugée capitale pour introduire la dimension d'égalité des sexes dans toutes les politiques publiques et favoriser la collaboration au sein des services fédéraux (en facilitant la mutualisation des bonnes pratiques) et la production d'instruments et d'outils (manuels, « gender test ») et leur utilisation dans les ministères.

L'exemple de la Belgique montre que l'adoption d'une approche stratégique de la question de l'égalité des sexes, visant à ce que toutes les politiques fédérales comportent des objectifs stratégiques d'égalité des sexes, semble avoir eu des effets positifs sur l'acceptation par les ministères d'une dimension hommes-femmes et son intégration dans la fonction publique fédérale.

Outre la volonté et l'adhésion des responsables politiques au principe d'égalité des sexes, l'exemple de la Suède montre **l'importance d'une forte sensibilisation citoyenne** à l'idée que l'égalité entre les femmes et les hommes est nécessaire (et souhaitable) pour bâtir une société juste et équitable. Il faut donc que les mentalités évoluent, et pas seulement dans les milieux politiques, pour pouvoir appliquer un modèle tel que celui présenté par la Suède, alors que dans la majorité des pays présents au séminaire, des barrières culturelles et une conception traditionnelle des comportements sociaux et familiaux empêchent encore les populations comme le monde politique d'ouvrir les yeux sur les questions de genre. Il est donc important de consacrer des ressources et des efforts à exercer une influence positive sur l'opinion en général et sur les responsables politiques.

Les discussions ont mis en lumière un autre aspect tout aussi crucial : **l'importance de parvenir à une compréhension commune des concepts et des définitions**. Les deux expériences présentées par la Belgique et la Suède reposent sur la reconnaissance du fait que l'intégration de la dimension de genre est un processus qui englobe tous les stades de l'élaboration politique afin de concourir, in fine, à la réalisation de l'égalité des sexes. Il ne semble pas que cela soit très clair, ou à tout le moins aussi explicite, dans bon nombre de pays participants. Pendant les discussions, il a été néanmoins relevé à plusieurs reprises que l'adoption et l'application d'un cadre théorique d'analyse des différences et des inégalités entre les sexes est une étape nécessaire pour améliorer l'efficacité et le bilan de toute entreprise d'intégration de la dimension de genre.

Plusieurs pays participants ont insisté sur l'importance de **l'éducation et de la formation aux questions de l'égalité des sexes**. Le projet mis en œuvre par la SALAR, qui consiste en un immense chantier de formation au niveau national et local, a été jugé très impressionnant. Les participants l'ont également considéré comme un passage obligé vers l'intégration de la dimension de genre et ont estimé que la plupart des pays devraient organiser des formations régulières et systématiques à l'intention de l'ensemble des personnels de leurs administrations publiques.

L'importance de la formation est considérée comme étroitement corrélée à **l'importance d'un savoir-faire technique spécifique dans l'utilisation des instruments et des outils de l'égalité des sexes**. La Belgique comme la Suède ont toutes deux présenté des instruments d'application intéressants. Du côté belge, il s'agit notamment du « gender test », qui est partie intégrante de l'analyse juridique et réglementaire de tout nouveau projet. Ce « test » est réalisé au moyen d'une évaluation ex ante de la différence d'impact d'un projet sur les femmes et les hommes. De même, l'introduction de la dimension de genre dans la procédure budgétaire, au moyen de ce que l'on appelle une « note de genre », constitue une évolution très positive qui pourrait être imitée dans d'autres pays.

S'agissant de la Suède, la « méthode des 3R » (Représentation, Ressources, Realia) [2], appliquée à l'analyse d'impact différencié selon les sexes et à l'évaluation des opérations des administrations publiques, de la prestation des services publics et des ressources, ainsi que la check-list METS, qui aide à organiser l'intégration de la dimension de genre, ont également été considérées comme des outils très prometteurs.

Les pays participants ont également cité la **constitution d'un savoir-faire** comme un autre aspect essentiel à l'intégration de la dimension de genre. De nombreux services ministériels et agences ne disposant pas du savoir-faire requis et n'accordant pas suffisamment d'attention aux questions d'égalité des sexes, le problème est de grande ampleur et revêt un caractère systémique et interinstitutionnel. Une analyse détaillée, différenciée selon les sexes, des structures et des processus de fond – par la mise à disposition de données ventilées par sexe, par exemple – est indispensable pour décrire et comprendre les inégalités entre les sexes. Or, **cela exige des moyens humains et financiers**. À la lecture de l'expérience suédoise, il est évident que la priorité donnée à l'intégration de la dimension de genre, avec l'octroi d'un budget spécial affecté au financement de projets dans ce domaine, a été un élément capital dans le développement des capacités et la réalisation des objectifs d'égalité, et qu'elle a constitué un préalable à cette intégration. De surcroît, des moyens humains et financiers permettraient de développer les **activités de suivi, de contrôle et d'évaluation**, dont l'importance a, là encore, été jugée primordiale. En Belgique et en Suède, l'évaluation de projets pilotes et leur suivi permanent ont permis de dégager de nombreux enseignements, ce qui est essentiel pour parvenir à une connaissance commune.

La mise en place d'organismes et institutions en charge des questions d'égalité et leurs fonctions sont le corollaire direct des points ci-dessus. En Belgique, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes est chargé de suivre et de soutenir le processus d'intégration de la dimension de genre dans les projets de loi, les politiques publiques et les programmes d'action à l'échelon national. Les discussions pendant le séminaire ont porté une attention particulière à la question de **l'indépendance de ces institutions par rapport au gouvernement**. Un organisme d'accompagnement et de suivi indépendant, chargé également de la formation et de la recherche sur l'égalité hommes-femmes, a été jugé comme étant la solution la plus efficace, en particulier en cas de lacunes dans l'intégration de cette dimension. Les exemples de bonnes pratiques fournies par la Belgique et la Suède montrent que des structures d'appui à l'organisation sont primordiales pour développer le savoir-faire nécessaire, soutenir le processus d'intégration et contrôler ce dernier.

Les participants ont, en conséquence, considéré ces structures d'appui comme jouant également un rôle essentiel pour la diffusion locale et **l'intégration de la dimension de genre au niveau local**.

Les participants ont estimé que l'expérience menée en Suède (« Sustainable Gender Equality Project ») par l'association SALAR est particulièrement utile pour la possibilité qu'offre ce projet d'être transférable à d'autres pays. Celui-ci se propose de pousser plus loin le processus d'intégration de la dimension de genre dans les conseils municipaux et régionaux grâce au financement, par des fonds publics, de projets conçus pour développer et améliorer les mêmes services en faveur de tous les citoyens, quel que soit leur sexe, de constituer une base de connaissances en ligne pour assurer la diffusion d'expériences et d'exemples et d'introduire un système de gestion intégrant la dimension d'égalité.

Le projet montre la nécessité d'associer les élus et les personnels à l'échelon local. La volonté politique est déterminante, comme le sont de bonnes connaissances et compétences en la matière. L'exemple de la Suède montre que si le projet ci-dessus est intégré dans les activités de chacun, le travail sur l'égalité des sexes s'inscrit dans une routine, dans les structures ordinaires et dans tous les domaines de l'action publique.

4. Conclusions

Le séminaire d'échange de bonnes pratiques a contribué à la réflexion sur les moyens possibles pour intégrer la dimension du genre dans l'action publique. Le débat a mis en évidence qu'il s'agit d'un

processus long et complexe, qui nécessite un énorme investissement pour y associer les différents acteurs nécessaires (responsables politiques, autres parties prenantes, fonctionnaires, spécialistes de l'égalité des sexes, mais aussi citoyens).

Plusieurs pays ont plutôt bien progressé ces dix dernières années, mais il faut aller beaucoup plus loin encore. Divers outils et instruments ont été conçus et testés, mais très souvent, il n'a pas été possible de stabiliser les projets pilotes, ou d'en obtenir une reconnaissance officielle et/ou de les généraliser à l'ensemble des domaines politiques. Globalement, il semble que beaucoup ait été fait pour mettre en place les conditions préalables nécessaires à une intégration réussie de la dimension de genre, en reconnaissant la légitimité d'une telle stratégie et en étudiant les outils nécessaires à son application concrète à l'élaboration des politiques. Aussi faut-il améliorer et renforcer cette intégration et faire davantage encore pour en traduire les objectifs généraux et spécifiques sur le terrain et dans des actions efficaces.

Une approche plus globalisante, s'intéressant à toutes les phases du cycle d'élaboration politique et au développement d'outils et de procédures opérationnels, est nécessaire pour que les activités en cours puissent avoir un impact notable sur l'égalité des sexes et le développement socio-économique. Des arguments à la fois d'égalité et d'efficacité plaident en faveur de la présence des femmes dans l'économie et les choix politiques. La discrimination et la ségrégation entraînent des inefficiences. Les bénéfices que l'économie retire de l'éradication de la discrimination découlent d'une meilleure utilisation des ressources, ce qui peut accroître la compétitivité de l'économie. Définir la fonction économique des individus en fonction des sexes, plutôt qu'en fonction du mérite ou de l'aptitude, engendre des inefficiences du fait de la sous-utilisation des compétences d'un groupe (les femmes). Les mesures visant à réduire la ségrégation des sexes dans la société et le système économique participent au développement d'une main-d'œuvre multi-compétente et à l'amélioration des structures d'organisation du travail.

Les deux cas de bonnes pratiques présentés et discutés pendant le séminaire ont montré tous deux que des actions peuvent être entreprises, avec de bons résultats à la clé.

L'approche suivie par la Belgique pour intégrer la dimension du genre est axée sur la législation : le processus a été enclenché avec un premier texte de loi adopté en 1996 et, en point d'orgue, avec la loi fédérale de 2007 sur l'intégration de la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales. Au fil des ans, le processus est passé par différentes phases :

- la mise en place de projets pilotes ;
- l'identification d'objectifs stratégiques d'égalité des sexes dans l'ensemble des politiques publiques ;
- la reconnaissance de l'intégration de la dimension de genre non comme un simple outil de procédure, mais comme une stratégie ;
- la coopération entre les différents ministères ;
- l'étude de divers outils et méthodes, notamment la prise en compte de la dimension hommes-femmes dans la préparation des budgets et les tests d'impact, ainsi que l'attention portée de plus en plus à l'utilisation de données ventilées par sexe ;
- un travail de suivi et d'information régulier sur le stade d'avancement ;
- la création d'un organisme indépendant, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes.

Le cas de la Belgique présente donc une certaine exemplarité mais parallèlement, de nombreuses difficultés persistent, notamment la modicité du budget annuel alloué à l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, l'inégalité des progrès selon les ministères et les agences, ou encore la focalisation sur les processus, routines et procédures d'élaboration politique, au risque de perdre de vue les processus à la base des inégalités entre les sexes.

L'exemple de la Suède met encore plus l'accent sur les caractéristiques du processus d'intégration de la dimension de genre, un processus à long terme qui doit devenir partie intégrante de la culture de tous les pays. L'exemple présenté montre que ce processus s'est constitué, au fil des ans, des éléments suivants :

- l'adoption d'une politique nationale de l'égalité des sexes et l'internalisation de la dimension hommes-femmes dans toute l'action publique ;
- l'analyse systématique des tendances et des structures de l'égalité des sexes (à partir de statistiques décomposées en fonction des sexes) et des moyens pour redresser la situation (méthode des 3R) ;
- l'octroi de fonds aux collectivités locales pour qu'elles élaborent une stratégie d'intégration de la dimension de genre ;
- la formation des fonctionnaires et agents de l'État ;
- la mise en place de structures et de mesures d'intégration de la dimension de genre dans tous les ministères.

Sont considérés comme des gages de succès le fait de savoir que :

- les responsables politiques doivent prendre les décisions visant un processus systématique d'intégration de la dimension de genre ;
- la dimension hommes-femmes doit être intégrée dans les systèmes de gestion ;
- la hiérarchie doit prendre ses responsabilités et fixer des objectifs, proposer des ressources et suivre l'avancement du processus ;
- la formation aux questions de l'égalité des sexes est d'une importance cruciale pour les responsables politiques et les fonctionnaires si l'on entend obtenir un changement durable.

Plusieurs conditions ont été mises en évidence en Suède et en Belgique comme un préalable indispensable à une intégration effective de la dimension de genre. Si elles ne sont pas satisfaites, l'adoption réelle de la dimension d'égalité des sexes dans le processus de décision s'en trouve fragilisée.

Parmi ces conditions pointées pendant le séminaire, il convient de mentionner :

- la sensibilisation des décideurs et responsables politiques aux inégalités entre les sexes et à la non-neutralité des politiques publiques ;
- la volonté et le soutien de la hiérarchie, essentiels à une intégration effective ;
- l'octroi d'un budget spécifique (pour financer les activités, les outils et les projets) à l'échelon national et/ou régional ;
- l'existence d'un savoir-faire interne et/ou externe spécifique dans différents domaines (bon usage des indicateurs, analyse d'impact selon les sexes, intégration de la dimension hommes-femmes dans la procédure budgétaire, etc.) pour appuyer le travail des décideurs ;
- l'importance de statistiques ventilées par sexe et l'établissement de telles statistiques ;
- l'application de statistiques ventilées par sexe et de l'analyse par sexe dans l'évaluation ex ante de l'impact des politiques publiques sur les femmes et sur les hommes.

Le contenu de la présente publication ne reflète pas nécessairement la position ou l'opinion de la Commission européenne.

La présente publication a été soutenue financièrement dans le cadre du programme de l'UE pour l'emploi et la solidarité sociale PROGRESS (2007-2013).

Ce programme est mis en oeuvre par la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 dans ces domaines.

Le programme, qui s'étale sur sept ans, s'adresse à toutes les parties prenantes susceptibles de contribuer à façonner l'évolution d'une législation et de politiques sociales et de l'emploi appropriées et efficaces dans l'ensemble de l'UE-27, des pays de l'AELE-EEE ainsi que des pays candidats et pré-candidats à l'adhésion à l'UE.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter : <http://ec.europa.eu/progress>.

Notes

[1] Veuillez consulter les différents rapports nationaux (« documents de commentaires ») pour plus de précisions sur chaque pays participant. Voir [ici](#).

[2] La principale finalité de la méthode des 3R est de systématiser l'analyse par sexe. L'analyse des opérations des collectivités locales suédoises a été son premier terrain d'expérimentation. Elle a été appliquée pour faciliter l'étude et l'analyse d'une opération donnée du point de vue de l'égalité des sexes. La méthode cherche à répondre à la question : Qui obtient quoi et à quelles conditions ? (1R+2R). L'analyse répond à la question : Comment améliorer les choses ? (3R). Pour plus de précisions, veuillez-vous reporter au document de réflexion soumis par la Suède dans le cadre du séminaire.