



MEMENTO

Mieux prendre en compte l'égalité entre les femmes et les hommes dans les études d'impact des projets de loi

Octobre 2013

Introduction : contexte et objectifs

Ce mémento vise à formaliser et faire mieux connaître les pratiques qui se sont établies depuis l'entrée en vigueur de la circulaire du Premier ministre du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes. Il tend à faciliter le travail de tous les acteurs, secrétariat général du Gouvernement, administrations centrales porteuses des projets de loi et ministère des droits des femmes.

Un guide plus détaillé sera diffusé sous la responsabilité du ministère des droits des femmes. Destiné aux agents des administrations centrales, aux hauts fonctionnaires à la qualité du droit comme aux hauts fonctionnaires à l'égalité, il apportera une aide directe à la rédaction, adaptée aux différents champs de politiques publiques (éducation, emploi, sécurité, etc) et complétée par des fiches ministérielles.

- **Que prévoit la circulaire du 23 août 2012?**

Pour accompagner la priorité donnée à l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, la circulaire du 23 août 2012 a rendu obligatoire la prise en compte des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les travaux d'évaluation préalable des projets de textes préparés par le Gouvernement. L'analyse doit porter sur les effets directs et indirects et envisager des mesures compensatoires ou dispositions spécifiques si le projet comporte un impact négatif sur les droits des femmes ou la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes.

- **Pourquoi un mémento sur la prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les études d'impact ?**

Ce mémento propose une démarche de questionnements et d'analyse **destinée à mieux prendre en compte les enjeux de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les études d'impact**. Il vise à accompagner les ministères dans la rédaction des études d'impact de leurs projets de loi et à les aider ainsi à mieux appréhender les enjeux de l'égalité femmes-hommes et à renseigner la rubrique « impact en termes d'égalité entre les sexes » qui figure désormais dans toutes les études d'impact.

I. Pourquoi une approche spécifique sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans les études d'impact ?

- **L'égalité réelle entre les femmes et les hommes n'est pas atteinte**

En dépit des différents textes posant le principe de l'égalité, les inégalités entre les femmes et les hommes demeurent prégnantes. Elles s'observent à tous les âges, dans le champ privé comme dans tous les domaines de la vie sociale. Des différences importantes perdurent, entre les sexes, dans les parcours éducatifs, professionnels, dans l'exercice des responsabilités parentales et domestiques ainsi que dans l'accès aux responsabilités politiques, sociales et professionnelles.

Promouvoir l'égalité réelle entre les femmes et les hommes nécessite un travail d'analyse des causes comme des mécanismes reproducteurs des inégalités, largement fondés sur une répartition figée des rôles des femmes et des hommes dans la société

- **La « démarche intégrée » pour parvenir à l'égalité réelle**

L'approche dite « intégrée » de l'égalité fait référence au principe de « *gender mainstreaming* », adopté lors de la **Quatrième Conférence mondiale sur les femmes à Pékin** en 1995. Il s'agit de mettre l'égalité entre les femmes et les hommes au cœur des priorités de toutes les politiques publiques et de mettre en place une méthodologie pour prendre en compte le principe d'égalité dans tous les domaines et à tous les stades de l'action publique.

Par la suite, cette démarche « intégrée » de l'égalité a été définie, à la fois par le Conseil de l'Europe et par l'Union européenne, comme **la prise en compte systématique des différences entre les conditions, les situations et les besoins des femmes et des hommes dans l'ensemble des politiques et des actions des pouvoirs publics**. En conséquence, avant toute prise de décision, il est recommandé d'analyser les retombées possibles sur les situations respectives des femmes et des hommes et, le cas échéant, d'adopter des mesures spécifiques et parfois compensatoires en faveur des femmes pour rétablir une plus grande égalité dans les faits.

Cette démarche transversale s'inscrit dans le long terme et repose sur la mise au point de méthodes, de formation et d'outils appropriés. Il s'agit ainsi d'**inscrire durablement une dynamique égalitaire dans la conception et le pilotage des politiques publiques**.

Les quatre phases de la mise en œuvre de l'approche « intégrée » de l'égalité

1. Réaliser un diagnostic sur la situation respective des femmes et des hommes dans tous les champs d'action
2. Sensibiliser l'ensemble des actrices et acteurs concernés et constituer des réseaux de partenaires
3. Intégrer des actions concrètes de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les diverses politiques, accompagnées d'objectifs quantifiés de progression
4. Évaluer les politiques au regard de l'égalité entre femmes et hommes

II. Quel est le cadre institutionnel pour introduire cette nouvelle approche ?

• Qu'est-ce qu'une étude d'impact ?

La loi organique du 15 avril 2009 prévoit la réalisation d'études d'impact ou d'évaluations préalables dans le cadre de l'élaboration de l'essentiel des textes législatifs. Toutes les études d'impact des projets de loi sont publiées sur les sites de l'Assemblée nationale, du Sénat et sur Légifrance. Ces études d'impact poursuivent trois buts :

- fournir un outil d'aide à la décision politique.
- améliorer la qualité des textes ;
- mieux éclairer le Parlement sur la nature et l'opportunité des réformes envisagées ;

Le contenu des études d'impact varie en fonction de l'importance de la réforme envisagée, mais comprend en règle générale **six grands axes** :

- la **justification de la réforme** (état du droit et diagnostic précisant la nécessité de légiférer) ;
- la **définition des objectifs** poursuivis par le projet de loi ;
- un **recensement des options possibles** en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles ;
- l'**analyse des impacts** proprement dite, c'est-à-dire l'évaluation des incidences de toute nature, de façon globale, mais aussi par catégorie de personnes physiques ou morales concernées et pour les différentes administrations publiques. Cette évaluation comporte plusieurs dimensions : économique, financière, sociale, environnementale, etc. C'est dans cette partie que doit figurer la mesure de l'impact du projet de loi en termes d'égalité entre les femmes et les hommes ;
- la mention **des consultations** menées avant la saisine du Conseil d'État ;
- les **conditions de mise en œuvre de la réforme**, dans le temps et dans l'espace, dont la liste des textes d'application prévus.

Pour aller plus loin : secrétariat général du Gouvernement, « [Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact](#) »

• Que propose la circulaire du 23 août 2012 ?

La circulaire du Premier ministre du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité

entre les femmes et les hommes, indique que chaque étude d'impact doit comporter une dimension sur les droits des femmes et l'égalité entre les femmes et les hommes.

Extraits :

« En ce qui concerne les projets de loi, la dimension des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes sera désormais systématiquement prise en compte dans les travaux d'évaluation préalable des dispositions que vous préparerez et l'étude d'impact qui accompagne ces textes en traitera, à chaque fois qu'il y aura lieu, selon une approche enrichie. L'analyse conduite au stade de la préparation d'un projet de loi aura notamment pour objet :

— **de s'assurer que les dispositions envisagées ne portent pas atteinte aux droits des femmes, ni n'aggravent les inégalités entre les femmes et les hommes** : il conviendra d'apprécier si ces dispositions ont pour effet, direct ou indirect, de favoriser un sexe au détriment d'un autre, si elles peuvent avoir des conséquences négatives ou aggraver une situation existante, par exemple en matière d'égalité professionnelle, d'accès aux droits ou d'effectivité des droits, d'articulation entre vie personnelle et vie professionnelle. **Si tel était le cas, des mesures correctrices devraient être prévues ;**

— **de s'interroger sur l'opportunité de prévoir des dispositions spécifiques de nature à mieux garantir les droits des femmes ou à réduire des inégalités existantes entre les femmes et les hommes.**

Cette analyse, les conséquences qui en auront été tirées dans le projet de loi et l'impact attendu des dispositions de ce texte seront retracés dans l'étude d'impact de manière proportionnée à l'importance des enjeux de celui-ci en termes d'égalité entre les femmes et les hommes. »

Il s'agit ainsi **d'aller au-delà d'un simple constat de ces inégalités** et, au besoin, de proposer des dispositions spécifiques visant à corriger ces situations pour favoriser l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. **Tous les projets de loi devant être accompagnés d'une étude d'impact sont concernés, ainsi que les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale.**

III. Quelles étapes doit-on suivre pour appréhender les impacts en termes d'égalité entre les femmes et les hommes ?

Evaluer l'impact d'une politique publique sur les inégalités entre les femmes et les hommes consiste à analyser :

- si la mesure aura un **impact sur les droits des femmes** ;
- dans quelle mesure cette politique va modifier la situation des femmes par rapport à celles des hommes, ou celle des hommes par rapport aux femmes, donc si elle va avoir un **effet sur l'égalité entre les femmes et les hommes** ;
- si cette politique peut contribuer à **renforcer** l'égalité entre les femmes et les hommes, notamment à travers des **mesures spécifiques**.

Cette analyse se décompose en trois **étapes** :

1. **Connaître la composition sexuée** des publics concernés directement ou indirectement par le projet de loi, **recenser les différences** entre femmes et hommes dans le domaine en cause et identifier les éventuelles difficultés que soulèvent ces différences ;
2. **Évaluer l'effet direct** des mesures envisagées ;
3. **Évaluer leur effet indirect** et proposer, si nécessaire, des **mesures correctrices**.

- **Etape 1 : Connaître la composition sexuée des publics cibles directs ou indirects de la réforme envisagée**

Le sexe des personnes concernées par un projet de loi est rarement précisé. Or le simple fait de considérer la composition sexuée du public concerné, directement ou indirectement, par la politique publique en cause peut permettre de révéler l'impact du projet de loi en termes d'égalité entre les femmes et les hommes. En effet, une **disposition apparemment neutre est, souvent, loin de l'être et peut favoriser en réalité, du simple fait de la composition du public, l'un des deux sexes**.

Aussi, chaque fois que possible, des indicateurs sexués devront être utilisés afin d'identifier les répercussions en matière d'égalité entre hommes et femmes.

La connaissance de la composition sexuée du public concerné par un projet de loi s'avère néanmoins difficile en l'état des statistiques disponibles : absence ou caractère partiel des statistiques sexuées, statistiques privilégiant la notion du « ménage » sur celle d'« individu »...

Les bonnes questions à se poser :

La réforme est-elle susceptible de toucher surtout des hommes ? Ou surtout des femmes ?

Est-ce que cette composition sexuée va provoquer des inégalités ? Ou contribuer à les résoudre ?

Exemple : S'il s'agit d'une réforme relative au travail à temps partiel ou ayant des effets sur le travail à temps partiel, elle concernera à 80 % des femmes. S'il s'agit d'une aide qui concerne la catégorie socioprofessionnelle des ouvriers, elle touchera à l'inverse 80 % d'hommes.

Exemple : Dans le cas d'une aide aux « secteurs innovants de l'industrie », les hommes risquent d'être principalement concernés car majoritaires dans ce secteur. À l'inverse, une valorisation des salaires des fonctionnaires de catégorie B de la fonction publique hospitalière concernera surtout des femmes, puisqu'elles représentent 85 % des effectifs.

- **Etape 2 : Identifier les effets directs du projet de loi sur les droits des femmes ou les inégalités entre les femmes et les hommes**

Certaines réformes ont un impact direct sur les droits des femmes ou la réduction des inégalités entre les sexes, lorsque c'est l'objet même du projet de loi. C'est le cas en particulier des dispositions prises en termes de :

1. **parité** (ex : parité politique par le changement de mode de scrutin ; parité dans les instances dirigeantes ou délibératives des organismes consulaires),
2. **égalité professionnelle** (ex : application de sanctions aux entreprises ne respectant pas leurs obligations de négociation en matière de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes),
3. **lutte contre les violences faites aux femmes** (ex : lutte contre le harcèlement sexuel dans le milieu professionnel),
4. **droit à disposer de son corps** (ex : remboursement par la sécurité sociale de l'IVG à 100% ; mesures de remboursement des contraceptifs en faveur des mineures),
5. **lutte contre les stéréotypes sexistes** (ex : projet de loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, qui renforce les pouvoirs du Conseil supérieur de l'audiovisuel).

De telles mesures ont un **effet direct** de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes ; il s'agit alors d'en évaluer l'ampleur.

La bonne question à se poser : La réforme prévoit-elle explicitement des mesures favorables à l'égalité ? Quel sera leur effet réel ?

Exemple : Projet de loi sur la modification du scrutin des élections cantonales : Combien de nouvelles femmes élues grâce au nouveau mode de scrutin, et en conséquence quelle amélioration de la parité ?

Exemple : Décret d'application des sanctions en direction des entreprises en matière d'égalité professionnelle : Combien d'entreprises touchées par la sanction et quel effet escompté (nombre de négociations en matière d'égalité professionnelle, réduction des inégalités de salaire, lutte contre le plafond de verre, amélioration de l'articulation des temps de vie...) ?

- **Etape 3 : Identifier les effets indirects du projet sur les inégalités entre les femmes et les hommes**

De nombreux projets de loi ne font pas directement référence à l'égalité entre les femmes et les hommes parce que celle-ci n'en constitue pas leur objet principal. Cependant, un **effet indirect** sur l'égalité entre les femmes et les hommes peut exister. **Cette situation est la plus fréquente et demande une analyse particulière.**

Dès lors que la mesure s'applique à un public, la question d'un éventuel effet sur les inégalités entre les femmes et les hommes doit être posée. Même une pratique apparemment neutre est dans certains cas susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour les femmes ou les hommes. On parle alors de **discrimination indirecte**.

Dans certains cas, une telle discrimination indirecte résulte de **pratiques, de coutumes, de règles de fonctionnement ou de modes d'organisation qui, de manière non intentionnelle, rompent l'égalité de traitement ou creusent les inégalités.**

- a. **Prise en compte des comportements différenciés**

Une réforme peut avoir des conséquences distinctes sur les hommes et sur les femmes concernés, compte tenu de comportements moyens différents selon les sexes. **Les inégalités préexistantes induisent souvent des différences de comportement et de traitement entre les femmes et les hommes qu'il convient d'apprécier dans les études d'impact.**

Par exemple, une amélioration de la prise en charge des jeunes enfants aura davantage d'impact sur l'emploi des femmes que sur celui des hommes, dans la mesure où l'arbitrage entre travail et garde de l'enfant repose, le plus souvent, sur elles.

La bonne question à se poser : Compte tenu des habitudes des femmes et des hommes, la réforme est-elle susceptible d'avoir un effet différencié selon les sexes ?

A-t-on des raisons de penser que les femmes et les hommes réagiront différemment aux mesures prévues par un projet de loi ?

- a. **Prise en compte des discriminations multiples**

Il existe des facteurs d'inégalité tels que le handicap, l'origine, réelle ou supposée, ou l'âge, qui ne jouent pas de la même manière sur les femmes et sur les hommes, la condition féminine étant un facteur souvent aggravant. C'est ce que l'on appelle les inégalités croisées. Ainsi, un projet de loi améliorant la situation d'un public discriminé pourra avoir un impact différent selon le sexe.

La bonne question à se poser : le sexe est-il un facteur d'inégalité se surajoutant à une autre discrimination ?

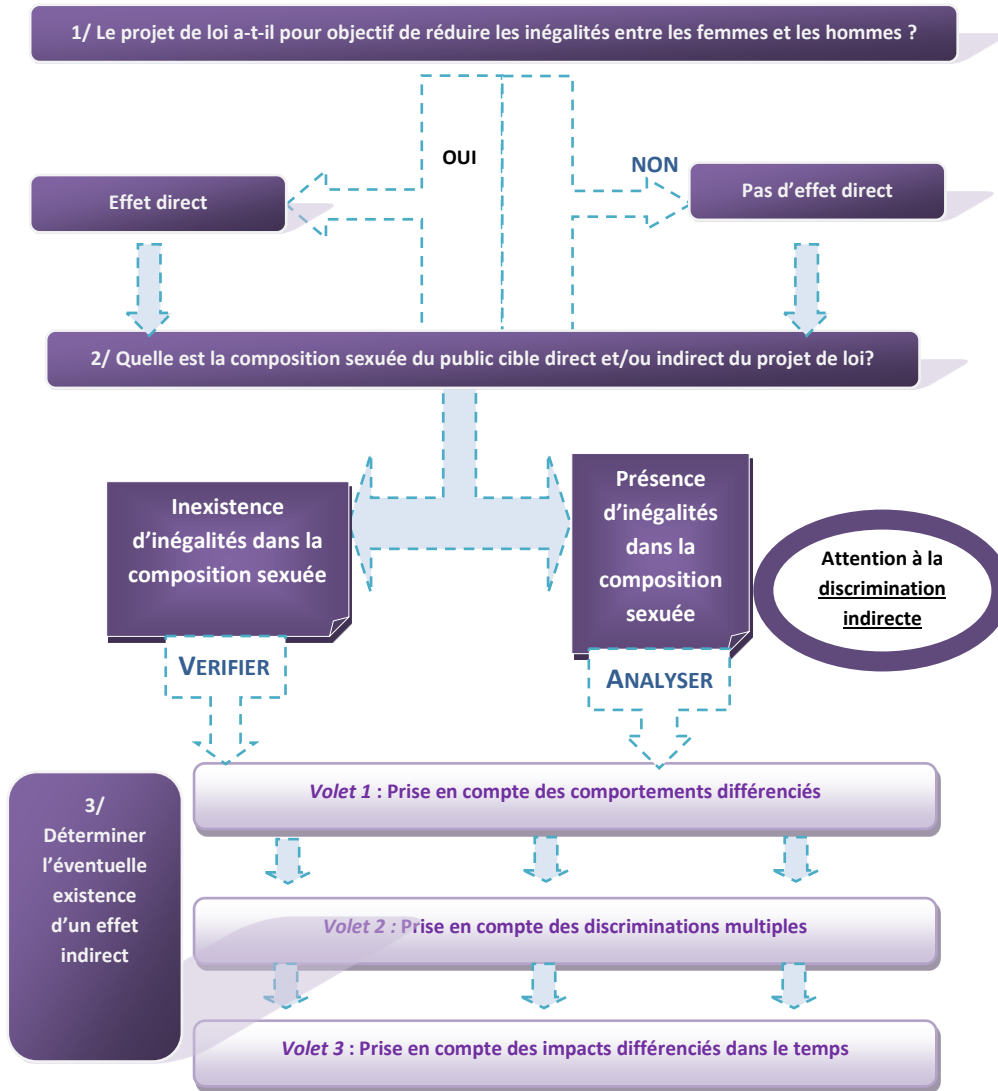
Exemple : réforme du handicap : toute modification des politiques publiques sur le handicap aura des effets indirects très différents entre les femmes et les hommes. Par exemple, les femmes reconnues handicapées sont moins actives que leurs homologues masculins. Ceux-ci sont par ailleurs beaucoup plus souvent en emploi en milieu ordinaire (55 %) que les femmes (45 %). Par ailleurs, le temps partiel concerne 28 % des personnes reconnues handicapées, soit beaucoup plus que dans l'ensemble de la population occupant un emploi (17 %). Là encore, la surreprésentation féminine est manifeste puisque 47 % des femmes reconnues handicapées travaillent à temps partiel, pour 15 % des hommes dans la même situation.

- b. **Prise en compte des impacts différenciés dans le temps**

L'impact dans le temps de la réforme peut aussi avoir un effet différent selon qu'on s'adresse aux femmes ou aux hommes. Dans l'évaluation de ces impacts différenciés, il importe de privilégier les effets de long terme. Par exemple, une réforme des modes de garde qui aurait pour effet de décourager les femmes de travailler entraînerait, à terme, une hausse des inégalités au moment de la retraite.

La bonne question à se poser : La réforme induit-elle des effets à court, moyen et long terme ? Malgré l'absence d'effets à court terme sur les femmes, y-a-t-il lieu de s'interroger sur des effets à moyen ou long terme ?

ETAPES A SUIVRE POUR QUALIFIER LES EFFETS DIRECTS OU INDIRECTS



AXES DE L'ETUDE D'IMPACT	VOLET SUR LES ENJEUX DE L'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES
Justification de la réforme (état du droit et diagnostic précisant la nécessité de légiférer)	L'analyse de la situation respective des femmes et des hommes dans le champ couvert par le projet de loi doit être utilisée pour enrichir le diagnostic sur la situation existante. En particulier, les données chiffrées permettant de décrire la situation actuelle et de montrer la nécessité de la réforme doivent être déclinées par sexe autant que possible.
Définition des objectifs poursuivis par le projet de loi	Lorsque le projet de loi vise directement un objectif d'égalité entre les femmes et les hommes, cela doit être clairement précisé.
Recensement des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles	Lorsque l'étude d'impact a conduit à favoriser ou à écarter certaines options au motif qu'elles étaient défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes, cela peut être signalé.
Analyse d'impact proprement dite, c'est-à-dire évaluation des incidences de toute nature	Elle comporte plusieurs dimensions : économique, financière, sociale, environnementale, etc. Il faut y ajouter une dimension « impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes ». En fonction du plan général adopté, cet aspect peut être exposé pour chaque volet du projet de loi, ou de façon globale pour l'ensemble du texte.
Consultations menées avant la saisine du Conseil d'État	Il est possible de consulter le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes ou le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. La consultation de ce dernier est obligatoire dans certains cas.
Conditions de mise en œuvre de la réforme, dans le temps et dans l'espace, dont la liste des textes d'application prévus	La liste des décrets doit permettre de définir les décrets qui donneront lieu à l'évaluation d'impact sur les inégalités entre les femmes et les hommes (cf. ci-dessus)