

**ACTIVER L'EGA-CONDITIONNALITE
OU LE CONDITIONNEMENT DES
FINANCEMENTS PUBLICS A L'EGALITE
FEMMES-HOMMES**

Modalités & opportunités

Secrétariat général du HCE

Sarah GRESSET sous la direction de Romain SABATHIER

Relecture réalisée par Mauranne LAGNEAU

Juillet 2016

SYNTHESE - Pour une éga-conditionnalité systématique des financements publics

La dépense publique représente plus de 55 % du PIB. Les financements publics ont donc un véritable poids économique, lui permettant d'impulser des évolutions économiques et sociales. Parmi celles-ci se trouve l'exigence d'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

Si cette exigence existe bel et bien, elle n'est encore que peu pensée et peu formalisée dans la façon dont sont attribués et utilisés les financements publics. Cela peut mener à la présence de stéréotypes de sexe dans l'action publique elle-même, comme cela a notamment été pointé du doigt par le HCE à plusieurs reprises¹. La cohérence des politiques publiques en même temps que leur efficacité – une politique publique ayant des moyens ou des effets qui en contredisent une autre – sont alors remises en cause.

L'argent public doit non seulement ne pas conforter les stéréotypes de sexe mais au contraire constituer un levier pour agir contre ces derniers. Pour ce faire, le HCE recommande de conditionner les financements publics à l'égalité femmes-hommes.

L'éga-conditionnalité : un concept promu par le HCE

Dans un souci de **cohérence et d'efficacité des politiques publiques**, l'argent investi dans toutes les sphères d'action publique doit en réalité être également **un moyen de l'égalité**. En octobre 2014, le HCE avait émis dans son *Rapport relatif à la lutte contre les stéréotypes de sexe* de nombreuses recommandations pour favoriser la budgétisation sensible au genre et l'« **égaconditionnalité des marchés publics** », c'est-à-dire le conditionnement de l'accès aux marchés publics au respect de l'égalité femmes-hommes et à la mise en place d'actions la favorisant.

Pour une collectivité comme pour l'Etat, intégrer des objectifs d'égalité femmes-hommes, c'est être en cohérence avec sa politique d'égalité et les valeurs de la République. C'est également être exemplaire et diffuser cette exigence vers d'autres organisations.

Au niveau européen, une directive de 2014 a renforcé les possibilités offertes pour conditionner les achats publics². Au niveau national, l'article 16 de la loi du 4 août 2014, en interdisant l'accès aux consultations publiques aux entreprises ayant été condamnées pour discrimination, méconnaissance de l'égalité professionnelle ou encore violation de l'obligation de négociation en matière d'égalité professionnelle, a été un premier pas. Néanmoins, un rapport de la Cour des Comptes montre que ces avancés sont « encore hypothétiques » en l'absence de dispositif réglementaire ou pratique permettant « aux maîtres d'ouvrage d'être informés d'éventuelles condamnations pour discrimination, ni a fortiori de carences dans la mise en oeuvre de l'obligation de négociation »³.

¹ Voir son *Rapport relatif à la lutte contre les stéréotypes de sexe* (2014) et son *Guide pratique pour une communication publique sans stéréotype de sexe* (2015).

² [Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil sur la passation des marchés publics](#), 26 février 2014.

³ Une solution possible soulignée par le rapport consisterait à « faire usage du label « Egalité » mis en place en 2004 [...] à condition que celui-ci se diffuse plus largement ». Il peut également être envisagé de rapprocher celui-ci du label « Diversité » in *La mise en oeuvre de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes par le Service des droits des femmes et de l'égalité* (2008-2015), Cour des Comptes, 2015, p.48

Généraliser l'égaconditionnalité : une inertie à combattre, des outils à diffuser

La Cour des Comptes souligne en réalité que les dispositifs prévus « peinent à se généraliser, du fait d'une « inertie » d'une part, et d'un manque d'outils et d'indicateurs connus.

Différents indicateurs existent pourtant : ils sont appliqués par des acteur.rice.s de l'action publique, à tous les niveaux. Par exemple, la Ville de Nantes a choisi d'inclure des conditions d'exécution du marché public relative à l'égalité et à la lutte contre les discriminations. Le Conseil départemental de l'Essonne conditionne le subventionnement des associations sportives au respect de différents critères comme le taux de femmes au sein des instances décisionnelles ou l'égalité de traitement des adhérent.e.s. Le ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer a été pro-actif en la matière et a inclus dans des contrats d'objectifs et de performances passés avec leurs opérateurs publics des clauses d'égaconditionnalité intégrées à la feuille de route du contrat⁴. D'autres indicateurs, comme l'écart salarial, le taux de formation des salariées de l'entreprise, etc. peuvent être appliqués.

Pour une application plus systématique de clauses et d'indicateurs liés à l'égalité femmes-hommes dans les conditions d'attribution des financements publics, il est nécessaire de **formaliser et diffuser des clauses-types d'égalité femmes-hommes** à partir de premières expériences réussies. Il est en revanche tout aussi indispensable que **les acteur.trice.s de l'action publique prennent conscience de leur rôle d'exemplarité et du fantastique levier de l'égalité qu'est la commande publique** : il s'agit de mettre en avant la dimension citoyenne de la commande publique, pour aller vers un mieux disant en termes d'égalité.

Parce que l'argent public ne doit pas servir à alimenter des représentations ou des actions stéréotypées, le Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes **plaide en urgence pour une mobilisation de la commande publique pour parvenir à l'égalité réelle**. Il est nécessaire de mettre en place de manière systématique et durable des clauses d'égalité conditionnant l'attribution et l'exécution de la commande publique, à partir des 3 axes suivants :

Axe 1 : Introduire des clauses d'éga-conditionnalité dans tous les marchés publics

Les marchés publics représentent 70 milliards d'euros par an, ils sont conclus par toutes sortes d'organismes publics et portent sur des travaux, des services ou des fournitures. **Ils sont déjà encadrés et font l'objet de règles permettant d'ores et déjà d'inclure l'éga-conditionnalité, à la fois dans les conditions d'attribution et d'exécution des marchés**. Ils sont donc une première cible idéale de l'éga-conditionnalité, et serviront d'exemple fort pour le reste des financements publics.

C'est le rôle des pouvoirs publics de prendre des initiatives politiques fortes en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, notamment par une sélection accrue des organismes candidats aux marchés publics. C'est aussi leur rôle de s'assurer que l'exécution des marchés dont ils sont adjudicateurs ne renforce pas les inégalités entre les femmes et les hommes, y compris les stéréotypes de sexe.

- ⇒ **S'appuyer sur le Guide Buydis ainsi que sur la présente note pour développer le modèle proposé par certaines collectivités territoriales comme les villes de Nantes et de Lyon.**

⁴ Colloque, ouvert au public, sur les femmes et la fonction publique d'État, en présence notamment de Mme Laurence Rossignol, Délégation aux droits des femmes et à l'égalité, Assemblée nationale, Compte-rendu n° 15, 2 mars 2016

Axe 2 : Introduire des clauses d'éga-conditionnalité et s'appuyer sur des facilitateur.rice.s dans les partenariats public-privé

Les partenariats public-privé représentent également une part importante de l'investissement public. Conclut sur le long terme, leur conditionnement permettrait d'obtenir des résultats plus stables et moins anecdotiques que lors de marchés publics.

Des clauses d'éga-conditionnalité peuvent être introduites sur le modèle des clauses d'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi. Deux possibilités s'offrent aux pouvoirs publics pour la mise en œuvre de clauses d'éga-conditionnalité dans les partenariats public-privé :

- ⇒ **S'appuyer sur le maillage institutionnel existant, au niveau des DIRECCTE et des Maisons de l'Emploi, et notamment sur les facilitateur.rice.s**, pour encourager le développement de clauses d'éga-conditionnalité. Toutefois, cela nécessite l'officialisation d'une nouvelle mission pour tous et toutes ces acteur.rice.s, donc une formation spécifique et la mise à leur disposition des moyens nécessaires à sa réalisation.
- ⇒ **Mettre en place des facilitateur.rice.s spécialisé.e.s en éga-conditionnalité**, soit aux côtés des facilitateur.rice.s existant, dans les Maisons de l'Emploi, soit auprès d'autres instances et notamment les directions Achats des acteurs publics. La formation et les moyens mis à disposition de ces nouveaux.elles facilitateur.rice.s sont également indispensables.

Axe 3 : Introduire des indicateurs d'égalité femmes-hommes dans les COP liant les opérateurs et l'Etat

Les opérateurs de l'Etat sont des organismes qui exercent directement une activité de service public, financés majoritairement par l'Etat et directement contrôlés par lui. En 2016, l'Etat est lié à plus de 500 opérateurs. Des Contrats d'Objectifs et de Performances (COP) lient la plupart du temps un opérateur et l'Etat ; des indicateurs en matière d'égalité femmes-hommes peuvent y être introduits.

- ⇒ **S'appuyer sur le *Guide méthodologique de la construction des contrats d'objectifs et de performance (2014)* pour créer des indicateurs-types pertinents qui serviront surtout pour les marchés publics.**

Nature du financement	Présentation	Droit applicable	Outils existant	Exemples à suivre	Modalités du conditionnement	Mise en œuvre pratique	Application à l'égalité conditionnelle
Marchés publics	71,5 milliards en 2014.	Articles 44, 53 et 14 du Code des marchés publics : développement durable + objet du marché	Guide Buydis	Ville de Nantes Ville de Lyon	Clause d'attribution	Axes stratégiques imposés aux candidats	Insister sur les Interdictions. Reprendre l'idée d'axes stratégiques découpés en actions, mais créer d'autres axes que la simple « égalité professionnelle ».
	Passés par les CL, l'Etat, les administrations					Clause d'exécution	
	Marché public de travaux, de fournitures ou de services	Directive du 26 février 2014 mentionne égalité f/h	Observatoire économique de la commande publique (OECB, anciennement OEAP)	Questionnaire de la Ville de Paris (non contraignant)	Interdictions de soumissionner	Choix par les candidats des actions et objectifs	
	Utilisation plutôt ponctuelle					1 Coefficient par indicateur	
Partenariats public-privé Délégation de service public ⁵ ou contrat de partenariat ⁶	Comprend en général l'utilisation du domaine public et offre un service public Moyen et long terme. 15 % de l'investissement public	Délégations de SP : loi Sapin 1993 et art. L 1441-1 CGCT Contrats de partenariat : ord. 17 juin 2014, art. 2, 8 id. CMP	Guide « Les clauses sociales dans les PPP » Facilitateurs	Clauses sociales d'insertion avec facilitateur.rice.s, maillage institutionnel	Mêmes modalités que pour les marchés publics	Le.La facilitateur.rice incite les institutions à insérer les clauses, pilote les négociations entre pouvoir adjudicateur et candidats, et vérifie la mise en œuvre des objectifs	Deux stratégies possibles : former les facilitateur.rice.s existant à l'égalité f/h ou demander des facilitateur.rice.s spécialisés.e.s
Contrats d'objectifs	Conclus avec les opérateurs de l'Etat : financement étatique, SP, contrôle direct de l'Etat Certains ont un monopole	Circulaires de 2010 et 2014 sur le pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat	Guide méthodologique de la construction des contrats d'objectifs et de performance (COP) 2014 Guide de la communication institutionnelle non stéréotypée du HCE		Choix des indicateurs		Utiliser le guide pour créer des indicateurs pertinents qui serviront surtout pour les marchés publics

⁵ Article L 1411-1, CGCT

⁶ Art.2, Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

Sommaire

1. Le conditionnement des marchés publics	8
1.1. Définition d'un marché public	8
1.2. Modalités de conditionnement des marchés publics	8
1.2.1. Interdictions de soumissionner	8
1.2.2. Conditionnement de l'attribution d'un marché public	9
1.2.3. Conditionnement de l'exécution d'un marché public	10
1.3. Modèles de conditions existantes	10
1.4. Enjeux de l'éga-conditionnalité des marchés publics	13
1.4.1. Ega-conditionnalité appliquée au fonctionnement interne du titulaire	13
1.4.2. L'éga-conditionnalité pour lutter contre les stéréotypes	14
2. Les partenariats public-privé (PPP)	15
2.1. Définitions	15
2.1.1. Délégations de service public	15
2.1.2. Contrats de partenariat	15
2.2. Modalités de conditionnement des PPP	16
2.3. Exemple : les clauses sociales d'insertion	16
2.3.1. Le rôle des facilitateurs de clauses sociales	17
2.3.2. La question du contrôle et des sanctions	17
2.4. Application à l'éga-conditionnalité	18
3. Les contrats d'objectifs des opérateurs de l'Etat	19
3.1. Définition	19
3.2. Conditions imposées aux opérateurs de l'Etat	20
3.3. Enjeux	21
4. Les subventions publiques aux associations	22
4.1. Définition	22
4.2. Modalités d'attribution des subventions	22
4.3. Application à l'éga-conditionnalité	23
Conclusion : des exemples à suivre	24
Annexes	25
Extraits des recommandations du Rapport relatif à la lutte contre les stéréotypes de sexe du HCE (2014)	25
Discours de Marisol Touraine, Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes lors de la remise du Rapport relatif à la lutte contre les stéréotypes, le 20 octobre 2014	26

En 2015, les dépenses publiques représentent 57 % du PIB⁷. Le poids économique de l'Etat est donc très important et cette force lui permet d'impulser des évolutions économiques et sociales avec efficacité et rapidité.

Ces dépenses sont de plus en plus encadrées par des logiques de performance, notamment par les règles budgétaires issues de l'Union européenne. Dans ce contexte, les financements publics se doivent d'être efficaces, c'est-à-dire qu'ils doivent atteindre les objectifs fixés par l'utilisation de moyens les moins importants possible. Pour cela, les dépenses publiques doivent être rationnelles et cohérentes : une dépense liée à une politique spécifique ne doit pas contredire l'objectif d'une autre politique. Au contraire, les objectifs des politiques publiques et les sommes dépensées doivent se renforcer les uns les autres : ainsi **la cohérence des politiques publiques et des dépenses qui leur sont liées est-elle est au cœur de la performance budgétaire.**

L'Etat doit donc s'assurer que lorsqu'il finance un projet, la somme versée ne sera pas utilisée par la personne bénéficiaire en contradiction avec les principes de la République, et notamment l'égalité entre les femmes et les hommes. Afin de s'assurer de la bonne utilisation de ces financements publics, il faudrait donc les conditionner au respect de ce principe, via le **mécanisme d'éga-conditionnalité.**

Cependant, la diversité des formes du financement public, ainsi que les modalités diverses de son conditionnement, rendent l'application de l'éga-conditionnalité plus ou moins facile, avec une portée plus ou moins grande, en fonction de nombreux critères. En effet, la loi organique relative aux lois de finances⁸ décompose la dépense publique sous forme de titres, missions et programmes, mais tous ne peuvent pas faire l'objet d'un conditionnement (les **charges de la dette** ne peuvent par exemple pas être conditionnées).

Le gender budgeting

Le **gender budgeting**, c'est-à-dire de « *l'analyse et l'élaboration de budgets (recettes comme dépenses) tenant compte des situations respectives des femmes et des hommes*⁹ », et ce dans toutes les phases du cycle budgétaire (proposition, mise en œuvre, évaluation) est une autre dimension du lien entre financements publics et égalité femmes-hommes.

Par une telle analyse appliquée aux **transferts aux ménages** sous la forme des aides sociales, ainsi que les **salaires des fonctionnaires**, on pourrait mesurer les effets de l'augmentation de certaines aides sociales ou de la suppression de certains postes de la fonction publique sur les inégalités femmes-hommes. Cependant, le **gender budgeting** est un sujet aussi complexe que vaste, qui mérite d'être traité dans une note spécifique. Pour cette raison, nous mettrons de côté ici l'ensemble des transferts de l'Etat directement versés aux personnes physiques.

Il semble possible et opportun de conditionner les **transferts de l'Etat vers des personnes morales** au respect de certaines obligations ou à l'atteinte de certains objectifs en matière d'égalité femmes-hommes. Ces transferts prennent d'ailleurs des formes juridiques diverses dont la plupart donnent déjà l'occasion d'introduire certaines clauses de conditionnalité.

Nous nous intéresserons donc ici avant tout aux transferts effectués envers des personnes morales. Ces transferts peuvent prendre des formes juridiques différentes en fonction de leur objectif et de la nature de la personne bénéficiaire. Ils peuvent ainsi prendre la forme d'un marché public (1), d'un partenariat public-privé (2), d'un contrat d'objectifs avec un opérateur de l'Etat (3), ou bien d'une subvention (4).

⁷ Insee, *Les Comptes de la Nation*, 29 juin 2016.

⁸ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

⁹ *Manuel pour la mise en œuvre du Gender budgeting au sein de l'administration fédérale belge*, Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, 2010

1. Le conditionnement des marchés publics

1.1. Définition d'un marché public

Un marché public est un contrat entre deux personnes, conclu à titre onéreux, qui doit répondre aux besoins de l'administration en matière de fournitures, de services ou de travaux¹⁰.

Les besoins en question peuvent être les besoins propres de la personne publique, pour son fonctionnement interne, ou bien ses besoins indirects liés à l'exercice de ses compétences. Les marchés publics sont des contrats administratifs, soumis à la compétence du juge administratif et aux règles spéciales qui s'y rattachent. Ils sont soumis à trois principes essentiels, qui sont la liberté d'accès - l'accès à l'information sur les besoins émis par une personne publique doit être garanti par la *publicité des annonces* -, l'égalité de traitement, qui doit se traduire dans le cahier des charges, l'enregistrement des offres et l'information équivalente de tous les candidats¹¹, et enfin la transparence afin de permettre aux citoyens de *contrôler l'action de la personne publique*.

L'article 2 du Code des marchés publics (CMP) stipule que « *Les pouvoirs adjudicateurs soumis au présent code sont l'Etat et ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial et les collectivités territoriales et les établissements publics locaux.* »

En 2014, l'Etat central, à lui seul, a conclu **13 850 marchés publics** pour un montant total de plus de **10 milliards d'euros**¹². Le potentiel de l'éga-conditionnalité appliquée aux marchés publics est donc très important, puisque le **montant total des marchés publics s'élève à 71,5 milliards d'euros en 2013** (Etat, collectivités locales et organismes publics)¹³.

En ce qui concerne la personne morale co-contractante de la personne publique, il n'existe aucune restriction concernant son caractère public ou privé, bien que ce soient souvent des personnes privées qui répondent aux marchés publics. Le fait que les parties à un marché public soient aussi largement définies permettra de passer des marchés nombreux et à l'objet varié, donc d'appliquer l'éga-conditionnalité à de nombreux domaines différents.

1.2. Modalités de conditionnement des marchés publics

Les marchés publics, pour des raisons de transparence des politiques publiques, sont strictement encadrés. Il existe notamment certaines interdictions de soumissionner (1), des critères restreints d'attribution des marchés (2), et des conditions d'exécution exigeantes (3). **Le guide Buydis**, sur les clauses de lutte contre la discrimination et de promotion de l'égalité dans l'emploi dans les marchés publics¹⁴ a largement inspiré nos réflexions en la matière.

1.2.1. Interdictions de soumissionner

La loi du 4 août 2014¹⁵ a complété l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux motifs de discrimination en introduisant, comme nouveaux motifs d'interdiction de soumissionner à un contrat public, l'infraction ou le non-respect par l'organisme soumissionnaire de ses obligations relatives à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, ou sa condamnation pénale depuis moins de 5 ans pour discrimination.

Ainsi, en vertu de **l'article 44 du CMP**, tout organisme candidat doit produire une déclaration sur l'honneur attestant notamment **de ne pas avoir fait l'objet d'une telle condamnation, d'une**

¹⁰ Article 1 du Code des Marchés Publics (CMP)

¹¹ Le terme de « candidat » se rapporte à l'ensemble des organismes, entreprises, associations, personnes morales publiques ou privées pouvant se présenter à la candidature pour obtenir un financement public. L'emploi du masculin dans la note renvoie donc à l'organisme candidat, ci-après « le candidat »

¹² Data.gouv.fr : liste des marchés publics conclus en 2014

¹³ Observatoire économique de la commande publique (anciennement Observatoire économique de l'achat public), « Les différents chiffrages de la commande publique », janvier 2015, disponible sur <http://www.economie.gouv.fr/daj/oeap-differents-chiffrages-commande-publique>.

¹⁴ Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité dans l'emploi à travers les clauses des marchés publics, « Projet Buydis », Un premier guide pour les collectivités, Octobre 2014.

¹⁵ Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes

condamnation pour infraction à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et affirmant avoir engagé ou réalisé la négociation annuelle pour l'égalité professionnelle au sein de son organisation.

Cette attestation sur l'honneur prend la forme de la signature d'un formulaire DC1 présenté comme suit (extrait du formulaire DC1, p. 3/4) :

F – Engagements du candidat individuel ou de chaque membre du groupement.

F1 - Attestations sur l'honneur.

Le candidat individuel, ou chaque membre du groupement, déclare sur l'honneur :

a) Condamnation définitive :

- ne pas avoir fait l'objet, depuis moins de cinq ans, d'une condamnation définitive pour l'une des infractions prévues aux articles 222-38, 222-40, 225-1, 226-13, 313-1 à 313-3, 314-1 à 314-3, 324-1 à 324-6, 413-9 à 413-12, 421-1 à 421-2-3, au deuxième alinéa de l'article 421-5, à l'article 433-1, au second alinéa de l'article 433-2, au huitième alinéa de l'article 434-9, au second alinéa de l'article 434-9-1, aux articles 435-3, 435-4, 435-9, 435-10, 441-1 à 441-7, 441-9, 445-1 et 450-1 du code pénal, à l'article 1741 du code général des impôts, aux articles L. 2339-2 à L. 2339-4, L. 2339-11-1 à L. 2339-11-3 du code de la défense et à l'article L. 317-8 du code de la sécurité intérieure, ou pour une infraction de même nature dans un autre Etat de l'Union européenne ;

- ne pas être exclu des marchés publics, à titre de peine principale ou complémentaire prononcée par le juge pénal, sur le fondement des articles 131-10 ou 131-39 du code pénal ; [...]

b) Egalité professionnelle entre les femmes et les hommes :

- ne pas avoir fait l'objet, depuis moins de cinq ans, d'une condamnation inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire pour les infractions mentionnées à l'article L. 1146-1 du code du travail ;

- avoir, au 31 décembre de l'année précédant celle au cours de laquelle a lieu le lancement de la consultation, mis en œuvre l'obligation de négociation prévue à l'article L. 2242-5 du code du travail ou, à défaut, avoir réalisé ou engagé la régularisation de cette situation à la date de la soumission ;

c) que les renseignements fournis dans le formulaire DC2, et ses annexes, sont exacts.

1.2.2. Conditionnement de l'attribution d'un marché public

L'article 53 du CMP régit les critères d'attribution d'un marché public. Ces critères doivent respecter le principe de non-discrimination. Hormis cette limite, l'article n'en fournit pas une liste exhaustive. En effet, après avoir cité de nombreux critères économiques, environnementaux et sociaux, l'article ajoute dans un deuxième alinéa que « *D'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché* ».

Pendant longtemps, le juge administratif français a interprété cette possibilité de manière très restrictive, ne permettant en fait de mettre en avant des critères de performance sociale que pour les marchés dont l'objet même était à visée sociale. Mais depuis la décision **Département de l'Isère du 25 mars 2013**, le Conseil d'Etat a largement assoupli son interprétation puisqu'il suffit désormais que le critère porte « *sur un objet conçu comme recouvrant non seulement ce qui est commandé mais également les modalités de sa réalisation* ». Il est donc désormais possible d'inclure des critères sociaux d'attribution du marché, dans la limite de son objet. Cependant un critère d'attribution relatif à la lutte contre la discrimination contre les femmes ne devra concerner que les ressources humaines *effectivement employées* par l'entreprise *dans la réalisation du marché en cause*.



Exemple : si l'on pose un critère tel que la participation de 40 % de femmes au moins à la réalisation d'un marché public de *travaux*, on ne peut refuser d'attribuer le marché à Bouygues parce que cette entreprise n'emploierait pas assez de femmes dans le secteur des *communications*.

Remarque : le critère d'attribution doit être **facilement mesurable par un indicateur** uniformément applicable à tous les organismes candidats, sans quoi la comparaison concurrentielle est impossible, ce qui ne répond plus aux exigences d'égalité de traitement.

1.2.3. Conditionnement de l'exécution d'un marché public

L'article 14 du CMP permet d'inclure des conditions d'exécution d'un marché public « *qui peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social* ». Ces conditions d'exécutions doivent figurer dans le **cahier des charges** et s'imposeront alors contractuellement au titulaire du marché.

Les conditions ainsi fixées doivent toutefois respecter quatre exigences :

- ✓ Elles ne doivent pas avoir d'effet discriminatoire sur les organismes candidats
- ✓ Elles doivent être indiquées dès l'avis d'appel au public
- ✓ Elles doivent être suffisamment précises
- ✓ Elles doivent être liées à « l'objet du marché »

La directive européenne sur les marchés publics du 26 février 2014¹⁶ cite explicitement des clauses visant « *à favoriser la mise en œuvre de mesures destinées à promouvoir l'égalité des hommes et des femmes* » comme exemples de clauses d'exécution.

1.3. Modèles de conditions existantes

La ville de Nantes a choisi d'inclure des conditions d'exécution du marché public relatives à la lutte contre la discrimination et à la promotion de l'égalité femmes-hommes, en permettant aux organismes candidats de **choisir des actions à mettre en œuvre** lors du marché dans chacun des axes qu'elle a définis : l'égalité professionnelle femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et le maintien dans l'emploi des seniors, et la lutte contre les discriminations des personnes en situation de handicap.

Non seulement l'organisme titulaire du marché doit choisir les **modalités d'action** de ces différents engagements, mais également les **modalités d'évaluation** des résultats obtenus. Ces conditions sont des **clauses d'exécution du marché**.

Cependant, le choix de ces clauses et des modalités de leur mise en œuvre joue également un grand rôle dans l'**attribution** du marché, puisque chaque mesure que l'organisme candidat s'engage à réaliser est associée à un **coefficient**, qui lui permet de cumuler des points influençant la décision finale de la Ville.

Ainsi, en matière d'égalité professionnelle femmes/hommes, 4 modalités d'exécution sont proposées, chacune étant assortie d'un coefficient permettant à chaque organisme candidat de réfléchir en toute connaissance de cause à ce à quoi il s'engage ainsi qu'aux avantages qu'il peut tirer de ces engagements.

¹⁶ Directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics. Transposition encore en cours selon l'OECP, « La DAJ vous informe des textes en cours de préparation », mars 2016. Voir sur http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/textes/textes-en-cours/tableau-textes-en-cours.pdf.

Extrait du règlement de la consultation pour la diffusion du magazine municipal :

Article 5 : Sélection des candidatures et jugement des offres

[...]

Les critères utilisés pour le jugement des offres sont indiqués ci-dessous et pondérés de la manière suivante :

<i>Libellé</i>	<i>coeff.</i>
Valeur technique de l'offre appréciée au regard du mémoire méthodologique et technique [...]	60
Prix des prestations au regard du montant cumulé des trois DQE	75
Performances en termes de promotion de la diversité - Pertinence des engagements pris par le candidat au titre de l'une des actions relevant de l'axe 1 - coefficient maximum 5 - Pertinence des engagements pris par le candidat au titre de l'une des actions relevant de l'axe 2 - coefficient maximum 5 - Pertinence des engagements pris par le candidat au titre de l'une des actions relevant de l'axe 3 - coefficient maximum 5	15 Maximum (*)

(*) L'importance du coefficient sera fonction du choix opéré par le candidat quant aux actions sur lesquelles il entend s'engager au titre de l'exécution du marché.

Les coefficients affectés à chacune des actions sont les suivants :

1^{er} axe	Egalité professionnelle hommes/femmes	coeff
1	Agir pour accroître la part des femmes au sein du personnel encadrant	5
2	Agir pour accroître l'accès des femmes à des postes d'encadrement	3
3	Agir pour permettre aux femmes de s'inscrire dans des parcours qualifiants/diplômants	3
4	Prévenir et lutter contre les stéréotypes, les préjugés et les comportements sexistes au travail	2

De plus, en annexe, l'organisme candidat doit donner à ses choix d'action des **objectifs chiffrés** qui relèvent de son choix personnel, en fonction de ses moyens, mais dont l'ambition révélera aussi, pour la Ville, l'importance que l'entreprise accorde réellement à ces sujets.

1^{er} axe	Egalité professionnelle femmes/hommes
Action n°1 : Agir pour accroître la part des femmes au sein du personnel encadrant	

Objectif : Rapprocher le taux de féminisation de l'encadrement des équipes affectées à l'exécution du marché du taux de féminisation de ces mêmes équipes

1) Données quantitatives

Nombre d'encadrants que le candidat entend affecter à l'exécution du marché (A)
Nombre de femmes encadrants que le candidat entend affecter à l'exécution du marché (B)
Taux de féminisation de l'encadrement des équipes (100*B/A))%
Nombre de salarié-e-s (hors encadrement) que le candidat entend affecter à l'exécution du marché (C)
Nombre de salariées femmes (hors encadrement) que le candidat entend affecter à l'exécution du marché (D)
Taux de féminisation de(s) l'équipe(s) (hors encadrement) que le candidat entend affecter à l'exécution du marché (100*D/C)%

2) Objectifs

Première année d'exécution - Objectif de réduction de l'écart entre le taux de féminisation de l'encadrement des équipes affectées à l'exécution du marché et le taux de féminisation de ces mêmes équipes
Deuxième année d'exécution - Objectif de réduction de l'écart entre le taux de féminisation de l'encadrement des équipes affectées à l'exécution du marché et le taux de féminisation de ces mêmes équipes
Troisième année d'exécution - Objectif de réduction de l'écart entre le taux de féminisation de l'encadrement des équipes affectées à l'exécution du marché et le taux de féminisation de ces mêmes équipes
Quatrième année d'exécution - Objectif de réduction de l'écart entre le taux de féminisation de l'encadrement des équipes affectées à l'exécution du marché et le taux de féminisation de ces mêmes équipes

3) Modalités d'exécution

L'entreprise décrit ci-dessous les modalités d'exécution de l'action (moyens humains / organisationnels mobilisés, outils déployés,...) et son calendrier de mise en œuvre sur les 4 années d'exécution du marché

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Une fois les objectifs chiffrés définis, le pouvoir adjudicateur calcule le nombre de points récoltés par l'entreprise candidate et peut ainsi comparer les offres, y compris sur des critères de performance sociale, tout en respectant les conditions de concurrence posées par le Code des marchés publics.

1.4. Enjeux de l'éga-conditionnalité des marchés publics

1.4.1. Ega-conditionnalité appliquée au fonctionnement interne du titulaire

La jurisprudence (européenne et française) a étendu la notion d'objet du marché à l'**ensemble des processus qui mènent à la réalisation de celui-ci**. Il est donc possible d'inclure des clauses d'éga-conditionnalité portant sur des mesures que l'entreprise titulaire du marché devra mettre en œuvre en son sein.

Trois voies sont alors ouvertes à l'éga-conditionnalité :

Tout d'abord, le **Guide Buydis préconise d'encourager les pouvoirs adjudicateurs à faire plus de publicité quant aux interdictions de soumissionner**. En effet, bien qu'elles existent, et que l'annexe DC1 présentée ci-dessus portant attestation sur l'honneur soit obligatoire, il ne s'agit que d'une déclaration sur l'honneur. Ce sont donc aux pouvoirs adjudicateurs de **rappeler aux entreprises candidates leurs obligations en la matière, voire même de prévoir des procédures systématiques d'enquête sur de potentielles condamnations**. Cet examen pourrait éventuellement prendre la forme de *l'extrait du casier judiciaire* des entreprises candidates.

En termes de sécurité juridique, il serait extrêmement dommageable, non seulement pour l'entreprise, mais également pour la collectivité, qui se retrouverait avec un marché inachevé, de découvrir au fil de l'exécution de celui-ci qu'il a été établi sur une base illégale car l'entreprise aurait menti.

Ensuite, il faut encourager les pouvoirs adjudicateurs à mettre en œuvre l'article 53 du CMP, c'est-à-dire à **inclure dans les critères d'attribution du marché des clauses d'éga-conditionnalité**. Ces critères doivent cependant répondre à certaines exigences, comme le fait de ne pas entraîner de discrimination entre un organisme candidat français et un autre. De plus, afin de satisfaire la condition de transparence, il faudrait qu'ils se présentent de manière plus objective.

Ils pourraient donc prendre la forme suivante (exemple inventé) :

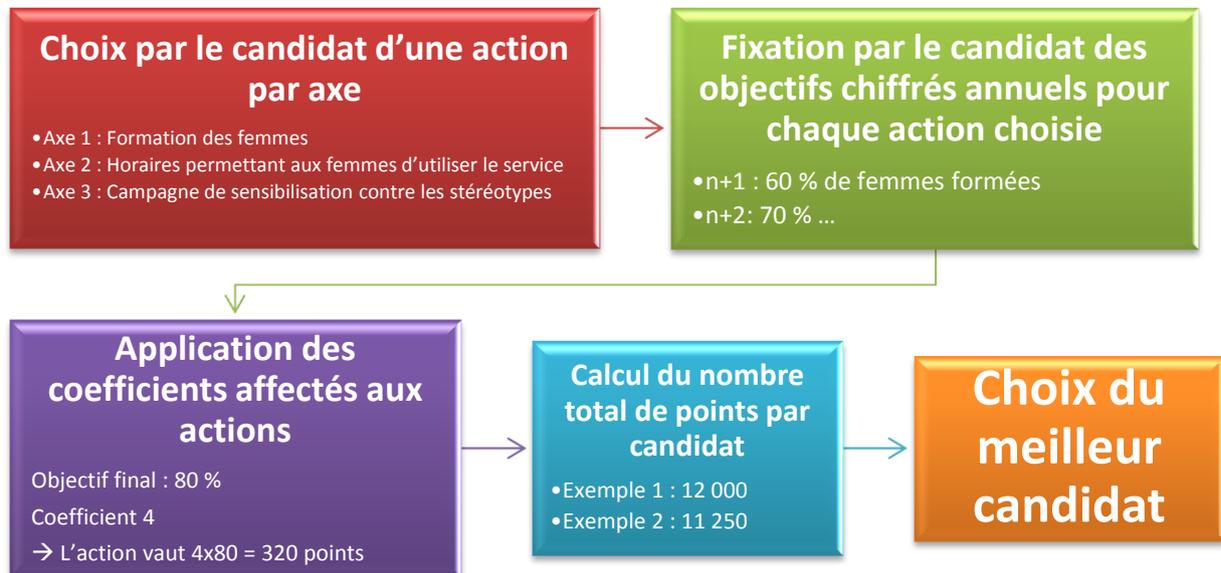
Critère de sélection	Mode de calcul	Coefficient
Taux de femmes participant au marché	A = Nombre de femmes participant au marché/Nombre total d'employé.e.s participant au marché x 100	5
Exemple : candidat 1	$300/800 \times 100 = 37,5 \%$	187,5
Exemple : candidat 2	$450/1000 \times 100 = 45 \%$	225
Ecart salarial	B = $100 - (\text{Salaire horaire moyen des femmes}/\text{Salaire horaire moyen des hommes} \times 100)$	- 4
Candidat 1	$100 - (15/17 \times 100) = 100 - 88,2 = 11,8$	- 47,2
Candidat 2	$100 - (15/19 \times 100) = 100 - 78,9 = 21,1$	- 84,4
Pourcentage de femmes dans la catégorie à rémunération maximale	C = Nombre de femmes dans la catégorie à rémunération maximale/Nombre total de salarié.e.s de la catégorie à rémunération maximale x 100	3
Candidat 1	$6/25 \times 100 = 24 \%$	72
Candidat 2	$10/32 \times 100 = 31,3 \%$	93,8
Total	$5 \times A - 4 \times B + 3 \times C$	
Total candidat 1	$187,5 - 47,2 + 72$	212,3
Total candidat 2	$225 - 84,4 + 93,8$	234,4

Dans cet exemple chiffré, il n'y a pas de motif discriminatoire puisque les indicateurs sont établis en fonction de caractéristiques propres à chaque entreprise (nombre total de salarié.e.s et nombre total de salarié.e.s appartenant à la catégorie à rémunération maximale notamment).

Ici, les critères, associés à un coefficient, permettent de déterminer qu'en matière d'égalité femmes-hommes, le candidat n°2, qui remporte le plus de points, est le plus performant. Ce

calcul, cumulé à tous les autres critères du marché, chacun coefficienté, pourrait donc **justifier l'attribution du marché au candidat 2.**

Le choix de l'organisme candidat par le pouvoir adjudicateur est illustré par le schéma suivant : Les axes, actions, objectifs et coefficients sont donnés à titre d'exemple



Enfin, une fois le titulaire choisi, les actions qu'il s'est engagé à mettre en œuvre au titre de **critères d'attribution** du marché se transforment juridiquement en **clauses d'exécution**, puisqu'elles sont inscrites au cahier des charges. Le lien contractuel alors créé en fait des obligations à la charge du titulaire du marché, passibles de sanctions.

NB : Les clauses d'éga-conditionnalité appliquées à l'**organisation interne de l'entreprise** peuvent, par accumulation (étant donné le nombre d'entreprises et organismes titulaires de marchés publics), créer une véritable dynamique et donner **une importance accrue au respect de l'égalité femmes-hommes dans le secteur privé**. Ainsi, non seulement les entreprises désirent décrocher des marchés publics devront désormais faire de gros efforts en ce sens, mais de plus, à travers la **Responsabilité sociale des entreprises (RSE)**, ce phénomène a de grandes chances de se propager à l'ensemble du secteur privé, y compris aux organismes ne candidatant pas aux marchés publics.

1.4.2. L'éga-conditionnalité pour lutter contre les stéréotypes

En plus du respect de l'égalité professionnelle au sein de l'entreprise, la lutte contre les stéréotypes en général devra être mise en œuvre par l'entreprise titulaire **lors de l'exécution du marché**. Les **clauses d'éga-conditionnalité** devront donc **figurer dans le cahier des charges**. Ces clauses différeront selon l'objet du marché (marché de travaux, de services ou de fourniture), mais elles devront concerner les **actions du prestataire à destination du grand public**, soit lors d'une campagne de communication, soit par la diffusion d'un contenu (par voie écrite, audio, ou vidéo, par exemple, la création de manuels scolaires).

2. Les partenariats public-privé (PPP)

2.1. Définitions

Le groupe des « PPP » rassemble toutes les formes de coopération entre l'administration et le secteur privé en vue de la réalisation, du financement et de l'exploitation d'un ouvrage ou d'un service public. Ils peuvent prendre une forme institutionnelle, dans les sociétés d'économie mixte (SEM) et les groupements d'intérêt public (GIP), ou une forme contractuelle. Les formes contractuelles les plus courantes sont la délégation de service public (DSP) et les contrats de partenariat.

2.1.1. Délégations de service public

La délégation de service public est régie par la loi dite « Sapin » du 29 janvier 1993¹⁷ qui la définit comme « **un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.** » Cette définition est très largement reprise par l'article L 1411-1 CGCT pour les DSP des collectivités locales.

Le lien entre l'organisme délégataire et l'autorité délégante est forcément contractuel ; on exclut donc les services publics confiés à un organisme par la loi ou le règlement. Contrairement à la personne morale titulaire d'un marché public, l'organisme délégataire doit être chargé de **l'exploitation du service public**, sous la maîtrise de la collectivité publique qui lui donne les moyens de sa mission et en assume le contrôle. De plus, la rémunération est substantiellement assurée par les **résultats de l'exploitation**.

La délégation peut prendre plusieurs formes :

- **La concession** : c'est un contrat qui charge un tiers d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, à ses frais, que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage ou l'exécution du service avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers.
- **L'affermage** : pour les services publics industriels et commerciaux (SPIC), la collectivité publique remet à l'organisme titulaire du contrat d'affermage des équipements publics et celui-ci doit garantir leur maintenance et assurer leur modernisation. Il se rémunère par les redevances des usagers et reverse un loyer à la collectivité.
- **La régie intéressée** : l'organisme délégataire perçoit une redevance fixe de la part de la collectivité ainsi qu'une part variable selon les résultats de l'exploitation. Son autonomie de gestion est plus limitée.
- **La gérance** : la collectivité décide seule du montant des tarifs du service et elle conserve le bénéfice, ou rembourse le gérant en cas de déficit. Le risque est donc totalement assumé par la collectivité, qui a seule le pouvoir de décision.

2.1.2. Contrats de partenariat

Les contrats de partenariat relèvent de l'Ordonnance du 17 juin 2004¹⁸ qui les définit comme « **des contrats administratifs par lesquels l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.** »

¹⁷ Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993

¹⁸ Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat

Les redevances tirées de cette exploitation sont périodiques et les risques sont partagés entre les partenaires. Ils peuvent prendre la forme d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public en location avec option d'achat, d'un bail emphytéotique administratif¹⁹ ou d'une convention de mise à disposition, selon les différentes modalités de construction et d'exploitation des immeubles construits sur le domaine public.

De même que pour les marchés publics, toute collectivité publique peut utiliser la délégation de service public, ou le contrat de partenariat, pour l'exercice de ses compétences. Seuls certains services publics ne peuvent faire l'objet d'une délégation, du fait de leur caractère régalien. Il s'agit principalement des fonctions liées à la sécurité (police, défense, prisons) et à la justice.

2.2. Modalités de conditionnement des PPP

Pour les DSP, l'article L 1411-1 CGCT laisse une grande liberté de choix à l'autorité délégante du service public : « **les offres ainsi présentées sont librement négociées par l'autorité responsable de la personne publique délégante qui, au terme de ces négociations, choisit le délégataire** ».

Pour les contrats de partenariat, l'article 2 de l'ordonnance reprend l'article 5 du Code des marchés publics en ce qu'il permet de prendre en compte « **des préoccupations de développement durable** » dans les critères de sélection des organismes candidats. L'article 8 précise que « **D'autres critères, en rapport avec l'objet du contrat, peuvent être retenus** », de la même manière que l'article 53 du CMP.

Le pouvoir adjudicateur a donc un large pouvoir dans les négociations des PPP, qui porte non seulement sur la sélection des candidats, mais aussi sur les modalités d'exécution du contrat ainsi que sur les moyens de contrôle mis en œuvre par la personne publique. Le PPP peut donc, sur le modèle des marchés publics, contenir des **critères sociaux d'attribution** ou des **conditions sociales d'exécution**.

2.3. Exemple : les clauses sociales d'insertion

Il existe déjà des **clauses sociales d'insertion** qui apparaissent comme un excellent modèle de conditionnement de l'utilisation des financements publics. Ces clauses visent à favoriser l'accès ou le retour à l'emploi de personnes rencontrant des difficultés sociales ou professionnelles. Elles peuvent se définir comme **les clauses des contrats de partenariat prévoyant une obligation en matière d'insertion de personnes éloignées de l'emploi**. Elles visent à prévoir l'**obligation de proposer un dispositif d'insertion propre au contrat considéré**, généralement exprimé en un engagement sur un nombre minimal d'heures d'insertion que l'entreprise devra justifier avoir réalisées au bénéfice de personnes éloignées de l'emploi.

La loi laisse une grande marge de manœuvre aux pouvoirs adjudicateurs qui doivent simplement s'assurer que les objectifs de performance en matière de développement durable font partie des critères d'attribution du contrat. Les pouvoirs adjudicateurs ont ensuite pour mission d'assurer par tous moyens appropriés le contrôle de l'exécution de ces critères, non seulement dans la phase de construction des ouvrages mais aussi pendant toute la période d'exploitation des investissements objets du contrat.

Le guide « **Les clauses sociales dans les partenariats public-privé** ²⁰ » préconise de laisser à l'organisme titulaire du contrat (ci-après, « le titulaire ») le soin d'organiser, en lien avec les acteurs sociaux locaux concernés, la mise en œuvre de la clause.

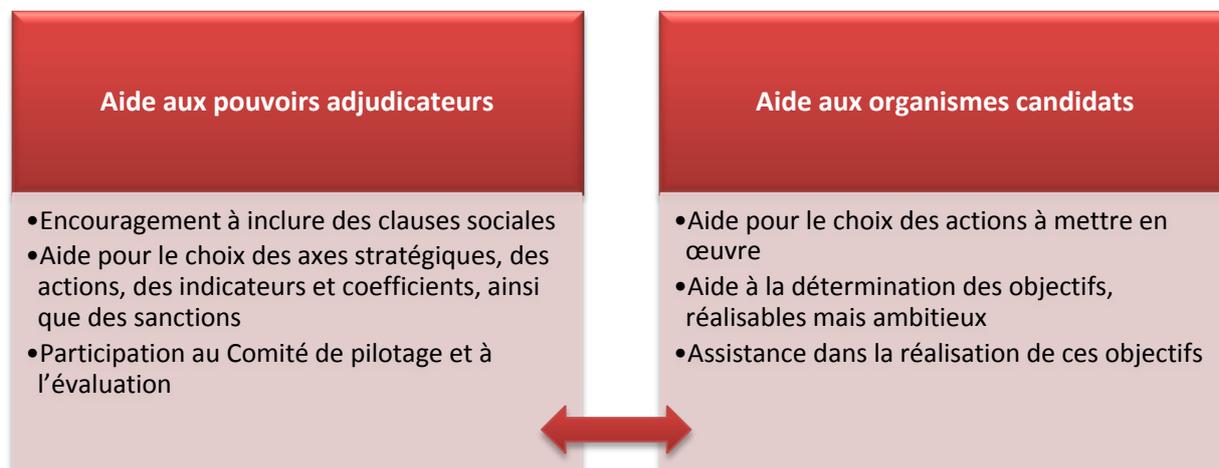
¹⁹ Un bail emphytéotique permet à une collectivité territoriale propriétaire d'un bien immobilier de le louer à un tiers qui pourra construire un ouvrage sur le domaine public et ensuite le louer à la collectivité propriétaire du terrain

²⁰ Guide la Direction des affaires juridiques, Observatoire économique de l'achat public, 2012

2.3.1. Le rôle des facilitateurs de clauses sociales

L'exemple des clauses d'insertion est pertinent car il s'appuie, au niveau institutionnel, sur des « **facilitateur.rice.s** » de clauses, installé.e.s sur le territoire, dont le rôle est de faire le lien entre les acheteurs publics, les entreprises soumissionnaires et les organismes d'insertion susceptibles de présenter des bénéficiaires pour les programmes.

Rôles des facilitateur.rice.s de clauses sociales



L'Etat a aussi mis en place des « **référent.e.s offre d'insertion** » dans les DIRECCTE²¹. Ces référent.e.s sont les accompagnateur.rice.s privilégié.e.s des personnes recevant le RSA, ainsi que des entreprises et associations ayant pour habitude de travailler avec des personnes en précarité. Ainsi, intégrer ces référent.e.s dans une démarche d'éga-conditionnalité, c'est aussi lutter contre l'exclusion sociale des femmes les plus précarisées.

Les Maisons de l'Emploi auprès desquelles sont placé.e.s la plupart des facilitateurs.rices présentent enfin l'avantage d'une implantation très locale, assurant une connaissance exacte des spécificités territoriales afin de mieux répondre aux besoins des différentes parties prenantes.

2.3.2. La question du contrôle et des sanctions

Le guide insiste également sur l'importance de la **quantification des objectifs**, qui doit toutefois être librement fixée par les titulaires des contrats. En effet, de la quantification préalable des objectifs découlent les **mécanismes de contrôle** effectué par le pouvoir adjudicateur.

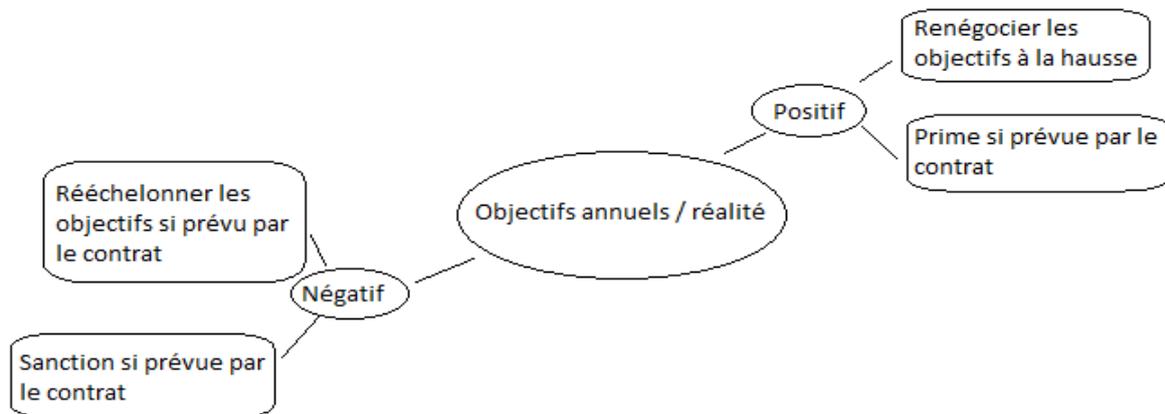
Ces mécanismes doivent avoir été **fixés à l'avance** dans le contrat de partenariat ou la délégation de service public pour garantir la sécurité juridique du titulaire. Cela signifie par exemple que le contrat doit prévoir la *fréquence des contrôles effectués*, les *modalités d'échange d'information* etc.

La définition concrète de l'étendue et des modalités du contrôle permettra à l'autorité adjudicatrice de prendre deux types de mesures **en cas de décalage entre objectifs et résultats** :

- Soit le contrat permet dès le départ de **reporter la réalisation des objectifs** ou de les assouplir - cela doit toutefois se faire dans le respect des conditions de concurrence. Le pouvoir adjudicateur, aidé des facilitateur.rice.s, pourra alors renégocier les objectifs ;
- Soit le contrat prévoit des **sanctions** : celles-ci s'appliqueront alors automatiquement en cas de violation des obligations issues des clauses sociales.

²¹ Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

Evaluation et contrôle des objectifs des clauses sociales



Enfin, le Guide préconise l'utilisation de critères d'évaluation homogènes dans l'ensemble des contrats PPP et des marchés publics, afin de constituer des statistiques nationales concernant l'insertion des publics éloignés de l'emploi.

2.4. Application à l'éga-conditionnalité

En aout 2014, le montant des PPP signés par l'Etat était de **10,7 milliards d'euros**, alors que les collectivités y avaient investi **4,07 milliards**²². Elargir le champ des clauses sociales aux PPP serait donc une opportunité importante pour l'égalité femmes-hommes.

Le maillage institutionnel qui entoure ces clauses, notamment les « **facilitateur.rice.s** », pourrait être transposé à l'éga-conditionnalité. Ces personnes pourraient alors **encourager** les acheteurs publics à instaurer systématiquement ces clauses, puis **négoçier** le contenu de celles-ci avec les partenaires sociaux, avant d'assurer leur **contrôle** régulier. La transposition des « **facilitateur.rice.s** » à l'éga-conditionnalité pourrait prendre deux formes différentes, en fonction des besoins et des moyens de chacune des parties-prenantes :

* **Les facilitateur.rice.s déjà en place** dans les Maisons de l'emploi **pourraient être formé.e.s** à l'éga-conditionnalité, afin que celle-ci devienne une de leurs missions officielles, ou bien

* **Des facilitateur.rice.s spécialisé.e.s** pourraient être mis.es en place, aux côtés des facilitateur.rice.s existant, placé.e.s auprès d'autres organismes publics, ou directement au sein des acheteurs publics.

Le cumul de ces deux options est également possible.

De plus, les PPP présentent un triple avantage quant à l'introduction de conditions d'égalité femmes-hommes.

- D'abord, ils se produisent dans la durée, ce qui permet d'assurer des **effets à long terme** (jusqu'à 99 ans pour les baux emphytéotiques) des clauses instaurées.
- Ensuite, les PPP revêtent un **caractère multiforme** puisqu'ils englobent tous les pans du service qu'ils régissent. Ils ne se limitent donc pas à la réalisation d'un ouvrage ou de travaux, ou bien à la fourniture de services, mais ils combinent très souvent les deux.
- Enfin, l'avantage incontesté de ces modes de gestion est qu'ils permettent d'agir non seulement **au sein des entreprises** qui les mettent en œuvre, mais également **envers les usager.ère.s** de ces services publics. L'audience de la clause, donc son effet sur l'ensemble des parties prenantes, est en conséquence souvent plus vaste que pour les marchés publics.

²² Cour des Comptes, *Les partenariats public-privé des collectivités territoriales : des risques à maîtriser*, Rapport public annuel 2015

Les considérations sur les clauses d'éga-conditionnalité d'application interne aux entreprises titulaires de marchés publics peuvent être reprises pour le compte des titulaires de PPP. Mais de plus, les PPP établissant une relation durable entre entreprise et usager.ère.s du service public délégué, les clauses peuvent également porter sur cet aspect de l'égalité femmes-hommes.

Ainsi, le cahier des charges, qui doit préciser les modalités d'exécution du PPP, peut contenir des **dispositions interdisant au titulaire soit de proposer un service public qui défavorise, de fait, les femmes, soit de véhiculer des stéréotypes.**

Prenons l'exemple d'une délégation de service public portant sur l'exploitation et l'entretien d'une piscine municipale, confiée à l'UCPA. L'éga-conditionnalité pourrait s'appliquer à des niveaux très différents.

1^{er} niveau : clauses relatives à la promotion des femmes à des postes à responsabilité, à l'égalité salariale etc, **au sein du personnel** employé par l'UCPA dans la piscine.

2^{ème} niveau : clauses imposant de ne pas accroître les inégalités entre les femmes et les hommes concernant la **gestion même du service** de la piscine, relatives par exemple aux horaires d'ouverture, aux politiques tarifaires, au nombre et à l'entretien des sanitaires (douches et toilettes plus nombreuses pour les femmes), aux activités proposées, à l'instauration d'une garderie, etc.

3^{ème} niveau : clauses imposant le contrôle systématique de la **communication de l'établissement envers les usagers** en cherchant à déconstruire les stéréotypes, notamment en matière de pratiques sportives (éviter les affiches d'aquagym ne représentant que des femmes, ou celles de water-polo composées uniquement d'hommes) et de répartition des rôles (encourager les pères à venir aux Bébés Nageurs, etc). Pour ce faire, les acheteurs publics pourront se référer au **Guide pour une communication publique sans stéréotypes de sexe** du Haut Conseil.

Les domaines potentiellement touchés par l'éga-conditionnalité en matière de contrats de partenariat ou de délégations de service public sont donc extrêmement variés. De manière assez similaire, les contrats d'objectifs des opérateurs de l'Etat pourraient toucher un public très large.

3. Les contrats d'objectifs des opérateurs de l'Etat

3.1. Définition

Sont des **opérateurs de l'Etat**, les organismes :

- Qui exercent directement une **activité de service public** qui puisse se rattacher explicitement à la mise en œuvre d'une politique correspondant à la nomenclature de la LOLF
- Qui sont **financés majoritairement par l'Etat**, directement (sous forme de subvention) ou indirectement (par des recettes fiscales)
- Qui sont directement **contrôlés par l'Etat**, non seulement d'un point de vue économique et financier mais aussi dans l'orientation des décisions stratégiques

Les opérateurs de l'Etat sont principalement régis par la Circulaire du 26 mars 2010 sur le pilotage stratégique des opérateurs et la Circulaire du 26 novembre 2014 qui effectue un renforcement de la tutelle des opérateurs pour optimiser leur rôle dans la mise en œuvre des politiques publiques.

On retrouve parmi les opérateurs des grands établissements publics comme les universités, Météo France, le CNRS ou l'INSERM. Ils sont liés à l'Etat par 3 types de contrats d'objectifs :

- Des **contrats d'objectifs et de performance (COP)**, dans la plupart des cas
- Des **contrats d'objectifs et de moyens (COM)**, quand l'opérateur a un besoin de financement particulièrement important. Ils nécessitent l'approbation de la Direction du Budget.
- Des **contrats d'objectifs et de gestion (COG)**, conclus entre l'Etat et les organismes de Sécurité sociale.

Nous nous concentrerons donc ici en priorité sur les COP.

3.2. Conditions imposées aux opérateurs de l'Etat

Le Forum de la performance, sous la direction de la Direction du Budget, a édité un **Guide méthodologique pour la construction des contrats d'objectifs et de performance** en 2014, qui permet de déterminer avec précision le contenu des contrats d'objectifs et en particuliers des COP.

Les COP fixent les orientations stratégiques de l'opérateur pour une période donnée et définissent les modalités de mise en œuvre de ces orientations. Ils sont issus d'un dialogue entre l'opérateur et sa/ses tutelle.s.

Le plan du COP est structuré par une introduction, la définition des objectifs stratégiques et opérationnels, la détermination des leviers d'action et des moyens de mise en œuvre et les modalités de contrôle de gestion du suivi du contrat. **A chacune de ces étapes pourrait correspondre une application de l'éga-conditionnalité.**

Ainsi, dans l'introduction, le COP doit définir les missions de l'opérateur, c'est-à-dire les finalités de la politique menée, ainsi que l'analyse des contraintes en termes d'environnement et de ressources disponibles. **Lors de cette première étape, il est donc possible de mentionner que la mission ne doit pas s'effectuer au détriment de l'égalité entre les femmes et les hommes, voire que l'opérateur a une mission spécifique en la matière.**

Ensuite, lors de la définition des objectifs, l'axe stratégique choisi comme mission de l'opérateur doit pouvoir se décliner de manière plus précise.

Axes stratégiques : volets des différentes missions de l'opérateur

Objectifs stratégiques : sélection d'un ou deux par axe pour évaluer leur mise en œuvre

Objectifs opérationnels : ensemble d'actions concrètes à mettre en place

Indicateurs chiffrés

Leviers d'action

Les COP se situant très clairement dans une **logique de performance** des fonds publics, le Guide précité insiste sur le **choix des indicateurs**, essentiels pour assurer le contrôle effectif des obligations contenues dans le contrat. Pour être pertinents, les indicateurs doivent répondre à un certain nombre de **conditions posées par le Guide**.

Les indicateurs doivent d'abord être ciblés à n +1, n+2 et n+3, la durée moyenne d'un COP étant de 3 ans. Les cibles fixées doivent être *conformes aux engagements internationaux ou à tout autre engagement inscrit dans un document public*. Or, l'égalité entre les femmes et les hommes est précisément protégée par des engagements internationaux et de multiples documents publics. Nul doute qu'il est donc possible d'introduire des **indicateurs d'éga-conditionnalité** dans les COP.

Il existe différents types d'indicateurs :

- **Des indicateurs d'activité**, en fonction du volume
- **Des indicateurs de résultat**, en fonction de l'impact de l'activité
- **Des indicateurs d'efficience**, en fonction du rapport entre les résultats obtenus et les moyens employés
- **Des indicateurs de qualité**, en fonction de l'appréciation des usagers face au service rendu

Il faut également, si l'on cherche à construire des indicateurs performants, éviter les réponses binaires et imposer un mode de calcul pour chacun des indicateurs. Les éventuelles limites constatées de l'indicateur doivent être indiquées sur le document qui le décrit.

Lorsqu'un COP est conclu, l'opérateur doit faire figurer en annexe sa **fiche de documentation des indicateurs** qui répertorie tous les indicateurs qu'il compte utiliser pour l'évaluation de sa performance.

Les indicateurs d'éga-conditionnalité étant encore largement à construire, il ne serait pas inutile de s'appuyer sur le *Guide méthodologique* de la Direction du Budget pour s'assurer de leur pertinence et de leur efficacité.

Ensuite, les **moyens mis en œuvre** doivent être examinés au fur et à mesure de la réalisation du COP, afin de mettre en place d'éventuelles actions correctrices. Le diagnostic peut notamment être réalisé par l'instauration d'un **débat public suivi d'un rapport**.

Enfin, le **dialogue de gestion** doit être défini précisément dès le COP. Il met notamment en place un comité de suivi et d'évaluation, ou un comité de pilotage, qui se réunit au moins une fois par an. Ces étapes d'évaluation de la performance serviront de base au projet de renouvellement du contrat.

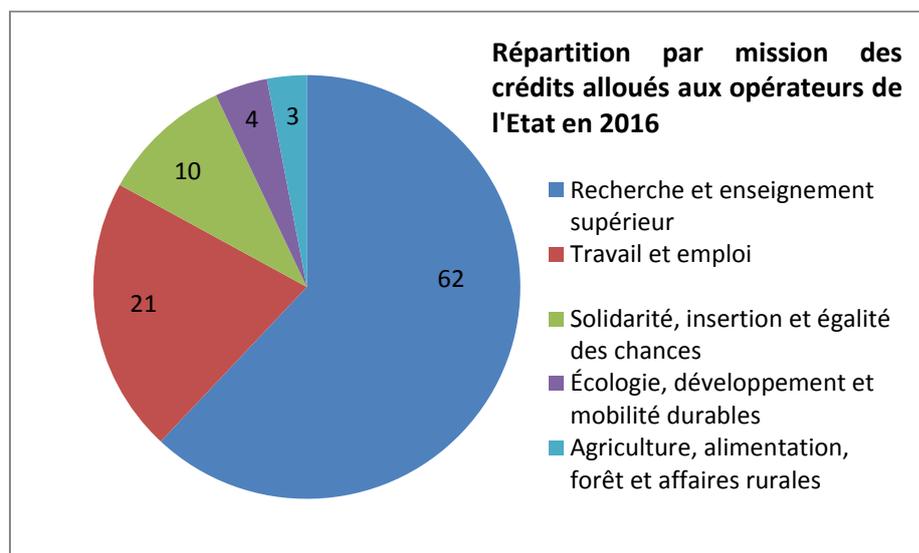
3.3. Enjeux

Le jaune budgétaire annexé au projet de loi de finance pour 2016 liste **504 opérateurs**. Au total, sur l'ensemble du périmètre, **26%** des opérateurs disposent actuellement d'un contrat de performance en vigueur pour 2016. Ce pourcentage atteint **45 %** en prenant en élargissant le panel aux COP dont la validité expire en 2015 ou en cours de renouvellement (pour certains depuis presque 5 ans).

Dans le PLF 2016, **49,3 milliards d'euros** ont été attribués à des opérateurs. **Certains opérateurs représentent 100 % du programme** du PLF correspondant, ce qui signifie que ce sont les seuls bénéficiaires de fonds publics sur le sujet, et qu'ils maîtrisent donc intégralement la **représentation** (communication au public, mise en œuvre) **de la politique publique** en la matière.

Exemples : Le CNES (Centre national d'études spatiales) est le bénéficiaire exclusif des fonds attribués à la recherche spatiale. Lui imposer, par exemple, de promouvoir l'image des femmes dans le domaine de l'aérospatial, signifierait maîtriser entièrement la communication institutionnelle en la matière.

Le graphique suivant présente les missions recevant le plus de fonds publics²³



Ainsi, la recherche et l'enseignement supérieur, ainsi que les missions en faveur du travail et de l'emploi mobilisent une grande majorité des crédits alloués aux opérateurs. Les opérateurs de ces secteurs sont essentiellement les Universités et instituts de recherche, et Pôle emploi. Cela signifie que **conditionner le financement de ces opérateurs au respect de certaines obligations**

²³ Annexe au projet de loi de finances pour 2016, Jaune budgétaire « Opérateurs de l'Etat », p.17

(comme l'encouragement des femmes à choisir des études scientifiques, ou la revalorisation de la formation professionnelle des femmes), aurait un impact immense sur la **lutte contre les stéréotypes de sexe relatifs aux matières et métiers dits « féminins » et « masculins »**.

4. Les subventions publiques aux associations

Les associations sont également des personnes morales bénéficiaires de fonds publics, mais l'attribution des subventions fait l'objet d'un choix quasi-discrétionnaire de la personne publique.

4.1. Définition

La subvention est une **contribution financière de la personne publique, accordée à la demande de l'organisme bénéficiaire** (ci-après, « le bénéficiaire »), **et justifiée par des considérations relevant de l'intérêt général, sans que cette contribution constitue le prix d'une prestation de services ou d'une fourniture de biens directement apportée à la personne publique.**

A la différence d'un marché, la subvention ne sert pas à répondre aux besoins d'une administration, mais à ceux d'une association ou d'un autre organisme qui la demande. Elle ne génère aucune contrepartie au bénéfice de la collectivité qui la verse. Les subventions étatiques sont régies par une circulaire²⁴ et l'article 10 de la loi du 12 avril 2000²⁵.

4.2. Modalités d'attribution des subventions

Les dossiers de demande de subventions sont tous composés de la même manière²⁶, et comprennent une page se présentant comme suit :

Moyens humains de l'association

Vous indiquerez le nombre de personnes participant à l'activité de votre association, tant de manière bénévole que rémunérée. S'agissant des personnes salariées, vous indiquerez le nombre de CDI, d'une part, et les personnes à temps partiel, d'autre part.

Bénévoles : _____

Nombre total de salariés permanents : _____

Salariés en CDI : _____ dont salariés à temps partiel : _____

Précisez ci-dessous mi-temps, tiers-temps : _____

Salariés en CDD : _____ dont salariés à temps partiel : _____

Précisez ci-dessous mi-temps, tiers-temps : _____

Cumul des cinq salaires annuels bruts les plus élevés : _____ €

Montant des rémunérations et avantages des membres du conseil d'administration ou de l'organe délibérant en tenant lieu :

Nom : _____

Montant brut de la rémunération et des avantages : _____ €

Nom : _____

Montant brut de la rémunération et des avantages : _____ €

Nom : _____

Montant brut de la rémunération et des avantages : _____ €

Autres informations pertinentes concernant les moyens humains, que vous souhaitez indiquer :

La circulaire conseille également aux administrations de mettre en place des **tableaux de bord** pour évaluer le volume des engagements. En effet, la subvention fera l'objet d'un **contrôle sys-**

²⁴ Circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément

²⁵ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

²⁶ Le formulaire est en libre disposition sur le site www.cosa.gouv.fr

tématique concernant son utilisation conforme à l'objet pour lequel elle a été accordée, ainsi que la justification de l'emploi des fonds reçus.

L'examen de la demande de subvention reste assez largement **discrétionnaire**. La circulaire ne fait que rappeler que « *L'administration qui accorde la subvention veille à une utilisation conforme à leur objet des fonds publics alloués.* » Elle doit ainsi faire particulièrement attention au niveau de rémunération des dirigeants.

Quand la subvention est inférieure à 23 000 €, la décision d'attribution prend la forme **d'arrêté, de délibération ou de décision**. Au-delà, une **convention** est obligatoire.

La convention est un acte négocié portant essentiellement sur les **modalités de paiement** de la subvention. Elle peut être annuelle, et elle est alors très succincte, ou bien pluriannuelle, d'objectifs. Ces conventions doivent établir des objectifs, ainsi que des indicateurs, afin de permettre à l'administration de contrôler la bonne utilisation des subventions.

4.3. Application à l'éga-conditionnalité

La plupart des associations fonctionnent en grande partie grâce aux financements publics, alors même que le secteur associatif est le deuxième employeur de France (voir le rapport du Haut Conseil sur la lutte contre les stéréotypes²⁷). De plus, l'action des associations a des effets sur la vie économique et sociale, locale et nationale, de grande ampleur.

Ainsi, les moyens humains de l'association font déjà l'objet d'une déclaration de la part de l'association. Il serait donc possible d'**ajouter une obligation de déclaration quant au sexe des salarié.e.s employé.e.s par l'association** afin d'aider l'autorité adjudicatrice dans son choix.

De plus, les conventions (pluri)annuelles d'objectifs pourraient servir à contrôler certaines évolutions de l'association, en **choisissant des objectifs relatifs à l'égalité femmes-hommes** et en les mesurant par des indicateurs pertinents. En effet, il est déjà prévu que le non-respect des objectifs prévus par la convention puisse être **sanctionné par le non-renouvellement de la subvention** voire son remboursement. L'éga-conditionnalité pourrait donc être efficace puisque sanctionnée, d'autant que les conventions sont obligatoires en cas de montant supérieur à 23 000 €.

Le Conseil départemental de l'Essonne, par exemple, conditionne le subventionnement des associations sportives au respect de différents critères comme le taux de femmes au sein des instances décisionnelles ou l'égalité de traitement des adhérent.e.s.

²⁷ Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes, Rapport relatif à la lutte contre les stéréotypes : Pour l'égalité femmes-hommes et contre les stéréotypes de sexe, conditionner les financements publics, 20 octobre 2014

Conclusion : des exemples à suivre

En matière de **marchés publics**, la Ville de Nantes a proposé de mettre en place une grille permettant aux entreprises candidates de **choisir les actions** qu'elles jugeaient prioritaires, ou correspondant plus exactement à leurs capacités propres. Cette manière de faire, qui combine obligation d'agir et liberté des moyens d'action, est un très bon modèle qu'il s'agirait de reproduire plus systématiquement.

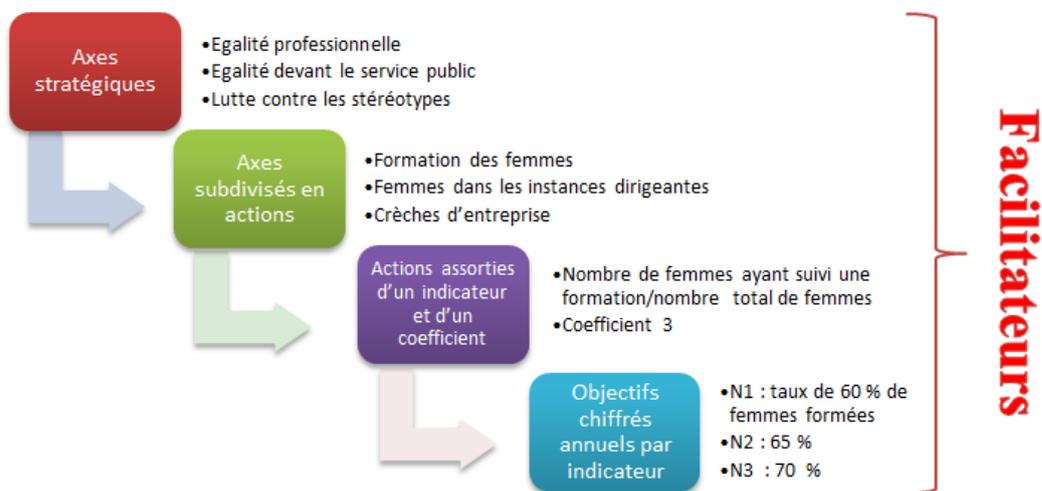
Assortir les actions choisies de **coefficients** communiqués à l'avance aux candidates participe également à la transparence des critères d'attribution des marchés publics.

En ce qui concerne les **partenariats public-privé**, l'exemple des clauses sociales d'insertion, instaurées par des « **facilitateur.rice.s** », est également extrêmement instructif. En effet, il n'existe a priori aucun moyen, sans modifier le Code des marchés publics ainsi que toutes les circulaires et Ordonnances relatives aux PPP, d'obliger les pouvoirs publics à conditionner l'attribution de leurs fonds à l'égalité femmes-hommes. Instaurer des spécialistes de ces clauses auprès d'institutions locales serait donc l'occasion d'effectuer des opérations de sensibilisation à ce sujet, d'autant que leur expertise apporterait une véritable plus-value dans le choix des objectifs, puis dans l'évaluation et leur contrôle de leur mise en œuvre.

Enfin, le Guide méthodologique pour la construction de contrats d'objectifs avec les opérateurs de l'Etat fournit une aide précieuse concernant les modalités d'évaluation de la performance des tiers à qui l'Etat accorde des financements, notamment sur le choix d'**indicateurs pertinents**.

La combinaison de ces trois modèles (**choix des actions – facilitateur.rice.s de clauses – construction d'indicateurs**) pourrait finalement s'appliquer à l'éga-conditionnalité, et ce dans tous les types de financement public, y compris, dans une certaine mesure, pour les subventions.

L'éga-conditionnalité pourrait donc prendre la forme des étapes suivantes :



Annexes

Extraits des recommandations du *Rapport relatif à la lutte contre les stéréotypes de sexe du HCE (2014)*

❶ CONDITIONNER LES FINANCEMENTS PUBLICS A L'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

RECOMMANDATION 3

S'appuyer sur les expériences et expertises des collectivités territoriales ou étrangères pour développer une expertise française sur la budgétisation sensible à l'égalité femmes-hommes (former des expert-e-s, créer une bibliothèque en ligne de ressources)

- *Acteurs impliqués : ministères (finances et Droits des femmes) et collectivités territoriales*
- *Echéance : 2014-2015*

RECOMMANDATION 4

Déployer, au niveau de l'Etat et des collectivités territoriales, le travail préparatoire à la mise en œuvre de la budgétisation sensible à l'égalité femmes-hommes, pouvant être articulé autour des axes suivants :

- **AXE 1 : SE FORMER ET DEFINIR LA GOUVERNANCE**
 - Créer un bureau de la budgétisation sensible à l'égalité femmes hommes au sein de la Direction du Budget du Ministère des finances ;
 - Nommer des « référent-e-s budgétisation sensible à l'égalité femmes-hommes » au sein des directions financières des ministères, des collectivités territoriales et des Commissions des finances du Parlement ;
 - Former l'ensemble des référent-e-s finances au sein des différentes directions à la budgétisation sensible à l'égalité femmes hommes ;
- **AXE 2 : COMPRENDRE LES ENJEUX ET PRIORISER**
 - Réaliser un panorama des financements en présence ;
 - Catégoriser les financements selon leur impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes sur le modèle des marqueurs CAD de l'OCDE.

Acteurs impliqués et échéances :

- *Pour chaque ministère, une présentation du travail pourra être faite à l'occasion du prochain Comité Interministériel des Droits des femmes, fin 2014 ;*
- *Pour chaque Conseil Régional, en lien avec l'Association des Régions de France (ARF) et les chambres régionales des comptes d'ici la fin de l'année 2015 ;*
- *Pour chaque Conseil Départemental, en lien avec l'Assemblée des Départements de France (ADF) d'ici la fin de l'année 2016 ;*
- *Pour chaque Communauté d'agglomération, en lien avec l'Association des Communautés de France (AdCF) et pour chaque Conseil Municipal des villes de plus de 30 000 habitants, en lien avec l'Association des Maires de France (AMF), d'ici la fin de l'année 2017.*

RECOMMANDATION 5

Accélérer la production de données sexuées dans l'ensemble de la statistique publique, dans la continuité du rapport Ponthieux (INSEE), y compris au niveau territorial

- *Acteurs impliqués : INSEE, services statistiques de l'Etat dans les territoires, collectivités territoriales*
- *Echéance : 2015*

Discours de Marisol Touraine, Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes lors de la remise du Rapport relatif à la lutte contre les stéréotypes, le 20 octobre 2014

Seul le prononcé fait foi

Madame la ministre, chère Pascale BOISTARD,

Madame la présidente, chère Danielle BOUSQUET,

Mesdames, Messieurs les membres du Haut Conseil,

Mesdames, Messieurs,

Je suis heureuse de vous accueillir aujourd'hui au ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes pour la remise de votre rapport sur la lutte contre les stéréotypes de sexe auquel vous avez beaucoup travaillé.

Comme à son habitude, le Haut Conseil remet aujourd'hui un rapport important, non seulement par le sujet qu'il aborde, les stéréotypes, mais aussi par l'angle novateur sous lequel il l'aborde : l'éga-conditionnalité, soit le conditionnement des financements publics au respect de l'égalité.

Vous rappelez d'abord que les stéréotypes sont des pièges. Des pièges de la pensée, qui enferment les individus en fonction de leur sexe dans des caricatures, des schémas, des représentations, des normes de comportement ou des catégories. Or les femmes ne sont pas une catégorie. Parce que les stéréotypes assignent les femmes à une place différente de celle des hommes, ils cristallisent une hiérarchie, une inégalité fondamentale, universelle, quasi-originelle, que Françoise HERITIER a si bien décrite dans ses travaux.

Voilà la raison majeure pour laquelle nous devons lutter sans relâche contre les stéréotypes. Parce que sans ces stéréotypes de sexe, chaque individu - femme ou homme - serait un peu plus libre. Mon combat est celui de l'émancipation des femmes et les stéréotypes sont un obstacle sur le chemin de cette émancipation.

Bien sûr, cela n'est pas suffisant et les stéréotypes légitiment les inégalités plus qu'ils ne les créent. Mais ce que votre rapport montre bien, c'est que les stéréotypes sont partout. Il était donc nécessaire que nous disposions enfin d'une analyse globale sur les stéréotypes, leurs manifestations comme leurs conséquences.

Les études sectorielles qui ont été produites sur ce sujet sont très utiles parce qu'elles ont permis de mettre en lumière de nouveaux champs d'action. Je salue notamment Sylvie PIERRE-BROSSOLETTE qui, au Conseil supérieur de l'audiovisuel, fait régulièrement analyser les fictions, les divertissements, les séries d'animation ainsi que les émissions d'information. Je salue également Brigitte GRESY, qui, en tant que Secrétaire générale du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle, défriche avec les partenaires sociaux le sujet du sexisme dans les relations professionnelles.

Votre rapport est un premier outil pour une politique globale, puisqu'il aborde les médias, la communication institutionnelle et les manuels scolaires. Vous proposez d'aller plus loin, avec l'institution d'un rapport biennuel sur l'état du sexisme en France. Je souhaite que votre Haut Conseil puisse piloter l'élaboration de ce rapport, en lien avec les instances concernées, comme la commission nationale consultative des droits de l'homme et le conseil supérieur de l'égalité professionnelle : vous serez formellement saisis dans les semaines qui viennent et je souhaite que vous me remettiez de premiers travaux au dernier trimestre de l'année 2015.

Bien évidemment, nous ne pouvons en rester aux constats. Face aux stéréotypes, nous devons agir fermement, avec détermination et cohérence, toujours en lien avec les acteurs concernés.

Lutter contre les stéréotypes implique d'abord que les acteurs bénéficient d'un cadre commun de compréhension et qu'ils maîtrisent un socle de connaissances et de savoir-faire. La formation à ces enjeux, dans notre pays, est faible. Pourtant, le besoin est important et doit trouver

des réponses car, selon nous, l'égalité femmes-hommes est une politique publique à part entière. Ces réponses doivent être encouragées mais aussi encadrées.

La première des réponses repose sur la formation initiale. Les études, formations et qualifications relatives aux politiques publiques d'égalité et aux enjeux de genre se développent et c'est une très bonne chose. Mais les besoins comme l'offre de formation vont bien au-delà de la seule formation initiale et nous devons encourager son institutionnalisation et sa professionnalisation.

Le fil rouge de votre rapport est le conditionnement des financements publics. Depuis mai 2012, l'égalité femmes-hommes a bénéficié d'un engagement politique et budgétaire sans précédent et d'un pilotage interministériel indispensable. Cette année encore et en ce moment même nous renouvelons les conférences de l'égalité : chaque ministère est reçu pour faire le point sur la mise en œuvre de ses actions en faveur des droits des femmes et sur sa feuille de route pour 2015. C'est le premier étage de la politique intégrée de l'égalité.

Le second étage de cette politique est bien la sensibilité à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la construction des budgets publics.

La France, dans ce domaine, a accusé un certain retard alors que le Conseil de l'Europe s'y intéresse depuis les années 1980 et que l'Union européenne a pris plusieurs initiatives il y a maintenant dix ans. Bien entendu, nous ne partons pas de rien puisque des collectivités territoriales s'y sont engagées. Depuis la loi du 4 août 2014, le respect de l'égalité est une condition pour soumissionner aux marchés publics, preuve que l'Etat rejoint lui aussi le mouvement. C'est une démarche complexe, encore embryonnaire, qui requiert d'abord le développement d'une expertise à laquelle travaille l'Institut national des études territoriales. Je souhaite, dans un premier temps, que soit fait un recensement des initiatives qui mettent en œuvre cette approche budgétaire intégrée.

Je souhaite également vous dire que l'approche budgétaire ne fait pas tout. Beaucoup peut aussi être fait par des actions de sensibilisation, d'accompagnement, en comptant sur la volonté des acteurs les plus engagés. Ils initient, dans chacun de leurs secteurs, un mouvement nouveau et irréversible en faveur des droits des femmes. Cela n'est évidemment possible qu'à la condition qu'ils bénéficient d'un soutien au plus haut niveau et des moyens et outils nécessaires. C'est pourquoi je crois que commencer par définir un cadre de référence pour une communication institutionnelle non stéréotypée est la bonne méthode. Vous souhaitez travailler à l'élaboration de ce cadre ; je vous en remercie car je sais que vous serez vigilants à y associer les collectivités et les associations d'élus.

Il est nécessaire d'outiller les acteurs. Les actions menées dans le domaine des médias illustrent ce constat. Ce n'est évidemment pas un domaine mineur, tant les médias font désormais partie du quotidien de chacune et de chacun d'entre nous. Ils montrent souvent une réalité fantasmée ou transformée. Au-delà de la sous-représentation des femmes à l'écran, les stéréotypes sont légion : je pense aux représentations archaïques des femmes et de la famille, mais aussi aux atteintes à la dignité des femmes. La loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a renforcé les pouvoirs du CSA et les obligations des chaînes en la matière. Les outils juridiques sont là, nous devons désormais nous attacher à ce qu'ils soient appliqués.

Comme vous, je pense que nous devons développer tous les outils pratiques nécessaires, à commencer par des indicateurs pour tous les types de programmes. Je crois également qu'il faut rapprocher les instances de régulation de la société civile et des associations de défense des droits des femmes. Je suis favorable à ce que des associations dont l'objet est la défense de la dignité des femmes dans la publicité fassent leur entrée dans l'Autorité de régulation de la publicité, dans le respect de son indépendance. Cette instance doit d'ailleurs être mieux connue, pour être davantage saisie par les citoyennes et citoyens.

Je terminerai par la question des manuels scolaires. La réalité est que les femmes y sont sous-représentées et que les stéréotypes y persistent. Nous avons encore des manuels d'histoire qui décrivent l'histoire des hommes par les hommes. Rendre invisibles les femmes, ou ne pas mettre en perspective les inégalités séculaires qui ont exclu les femmes de la sphère publique,

ce n'est pas anodin. Nous transmettons malheureusement aux filles comme aux garçons le message que le pouvoir, la science, le succès, l'intelligence, le talent sont des qualités masculines.

Il n'est pas de la responsabilité de l'Etat d'écrire les manuels scolaires. Cette mission incombe aux éditeurs et aux auteurs. Il n'est pas non plus de la responsabilité de l'Etat de choisir les manuels. Cette mission incombe aux enseignants. Néanmoins, il est des leviers qui appartiennent à l'Etat. Le premier d'entre eux est la refonte des programmes. Ce travail a été engagé par le ministère de l'éducation nationale. La commande faite au Conseil supérieur des programmes est claire : il doit intégrer l'égalité femmes-hommes dans ses réflexions et ses propositions.

Le second levier est la formation des enseignants. Vous le savez, c'est la priorité du plan d'action pour l'égalité filles-garçons à l'école, présenté en juin.

Enfin, si les manuels scolaires ont progressivement évolué, même si ce n'est pas encore suffisant, c'est aussi grâce à l'action des associations et centres de ressources. Je salue ici le travail mené par le Centre Hubertine Auclert qui analyse chaque année les manuels d'une matière afin de construire un constat partagé avec les éditeurs et tous les acteurs concernés. Parce qu'elles contribuent à la sensibilisation et à la formation des éditeurs, ces actions doivent être encouragées et soutenues, et elles le seront.

Mesdames, messieurs, je salue une nouvelle fois pour la qualité de votre rapport et des recommandations que vous me soumettez aujourd'hui. Je m'engage à faciliter le travail de suivi de ces recommandations.

Je vous remercie.