

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA POLITIQUE  
D'ÉGALITÉ  
ENTRE LES FEMMES  
ET LES HOMMES  
MENÉE PAR L'ÉTAT

Des avancées limitées par rapport  
aux objectifs fixés

Rapport public thématique

Synthèse

Septembre 2023

**■ AVERTISSEMENT**

**Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.**

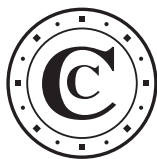
**Seul le rapport engage la Cour des comptes.**

**Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe.**

# Sommaire

<b>1</b> L'égalité entre les femmes et les hommes, grande cause affichée du quinquennat 2017-2022.....	5
<b>2</b> L'absence de politique globale continue et coordonnée ....	7
<b>3</b> Des avancées dans la lutte contre les violences conjugales et pour l'égalité professionnelle .....	11
<b>Conclusion</b> .....	13
<b>Recommandations</b> .....	15





# 1 L'égalité entre les femmes et les hommes, grande cause affichée du quinquennat 2017-2022

Depuis 2017, une forte demande sociale d'égalité entre les femmes et les hommes s'exprime, motivée par la persistance d'inégalités de fait malgré l'égalité en droit et concomitante de la montée en puissance du mouvement international #MeToo relayé par d'importantes mobilisations à l'échelle nationale. Les violences faites aux femmes, notamment conjugales, font l'objet d'une sensibilité particulière accentuée lors de la crise sanitaire en raison des risques accrus de violences causés par les confinements successifs.

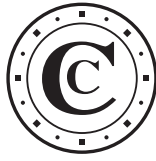
En réponse à l'attente d'une égalité réelle entre les femmes et les hommes, ce sujet a été déclaré grande cause du quinquennat en 2017 par le Président de la République, déclaration qui a donné

lieu à l'organisation de temps forts et à l'annonce de mesures lors de dates symboliques comme le 8 mars, journée internationale des droits des femmes, et le 25 novembre, journée internationale pour l'élimination de la violence faite aux femmes. Un « tour de France de l'égalité » a notamment été organisé, suivi de la tenue d'un comité interministériel spécifique le 8 mars 2018 ; un Grenelle des violences conjugales a été clôturé le 25 novembre 2019.

Les temps forts et annonces ont donné une visibilité à la question. Toutefois, la désignation comme « grande cause nationale » de l'égalité entre les femmes et les hommes ne s'est pas traduite par la définition et la déclinaison d'une stratégie globale continue.

# L'égalité entre les femmes et les hommes, grande cause affichée du quinquennat 2017-2022

---



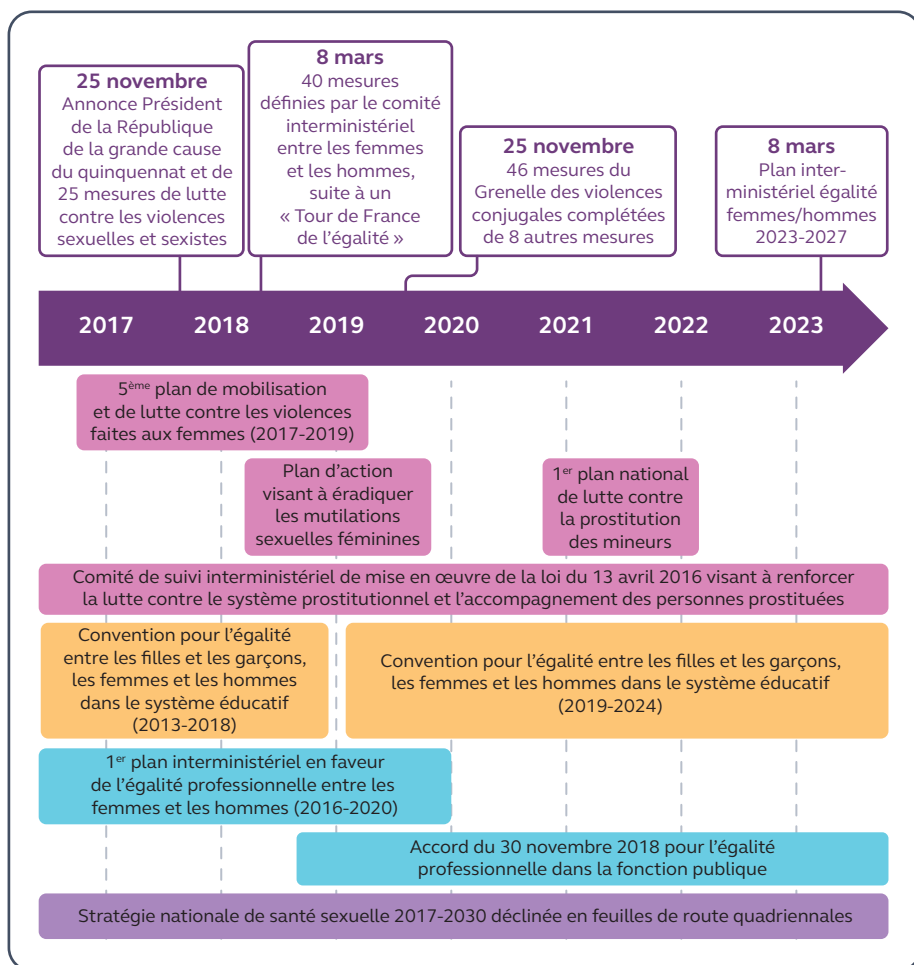
## 2 L'absence de politique globale continue et coordonnée

Cette grande cause s'est caractérisée par une diversité de documents stratégiques (25 mesures du 25 novembre 2017 pour lutter contre les violences faites aux femmes annoncées par le Président de la République, 40 mesures du comité interministériel à l'égalité entre les femmes et les hommes du 8 mars 2018, 46 mesures du Grenelle des violences conjugales du 25 novembre 2019 complétées par la suite par huit mesures, plan de lutte contre les mutilations sexuelles féminines de 2019, convention interministérielle à l'égalité entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes dans le

système éducatif 2019-2024, etc.). Ces initiatives n'ont pas été consolidées en une feuille de route unique qui aurait été suivie régulièrement à un niveau interministériel. En outre, le comité interministériel biennuel qui devait en assurer le suivi ne s'est jamais réuni. Dès lors, la mise en œuvre des mesures décidées a résulté du bon vouloir de chaque ministère. De plus, alors que cette thématique irrigue l'ensemble des politiques publiques et devrait être prise en compte plus systématiquement, sa conception à partir d'un catalogue de mesures a conduit à en limiter la portée stratégique.

## L'absence de politique globale continue et coordonnée

### Temps forts et autres plans stratégiques interministériels entrant dans le champ de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes



Source : Cour des comptes

L'organisation des services de l'État dans ce domaine n'est pas de nature à pallier les conséquences d'une impulsion aussi inégale. Certes, les services de l'État centraux et territoriaux ont renforcé leur mobilisation et les moyens budgétaires ont augmenté (les crédits du programme budgétaire Égalité

entre les hommes et les femmes sont passés de 29,1 M€ en 2018 à 53,2 M€ en 2022). Mais le service des droits des femmes et de l'égalité, et ses relais territoriaux, n'est pas en position d'imposer à l'ensemble des ministères concernés de progresser dans la mise en œuvre des actions attendues. Son rôle institutionnel est

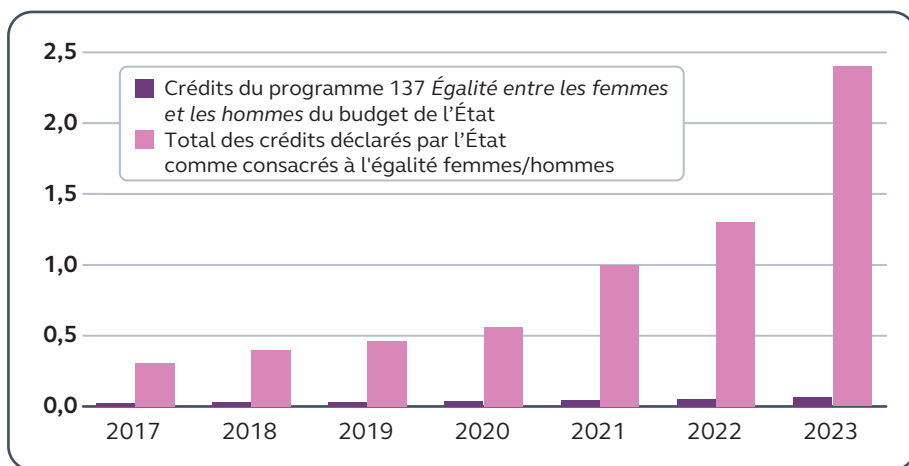


## L'absence de politique globale continue et coordonnée

au mieux celui d'un aiguillon et au lieu de se consacrer au renforcement du pilotage de la politique d'égalité et à la gestion de ses crédits propres, il se substitue parfois aux ministères avec pour conséquence un éparpillement de ses missions et un déni du principe qui consiste à confier à chaque administration la responsabilité de ses propres avancées dans une logique de subsidiarité.

De plus, le suivi budgétaire des crédits consacrés à la politique d'égalité n'est pas satisfaisant, éclaté entre la vision restrictive résultant du seul suivi des crédits exclusivement rattachables à cette politique, et une vision maximaliste proposée par les versions successives du document de politique transversal annexé chaque année au projet de loi de finances, dans une logique d'affichage.

**Crédits du budget de l'État présentés comme finançant la politique d'égalité entre les femmes et les hommes (en Md€)**



Source : Cour des comptes

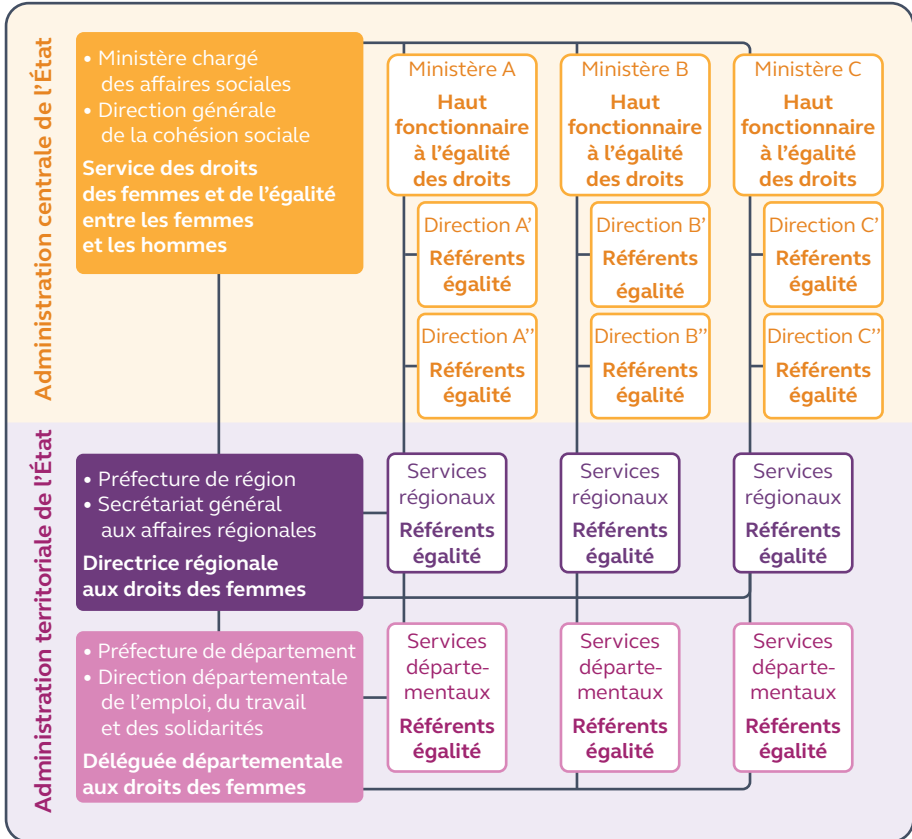
Par ailleurs, les mesures annoncées n'ont pas été déployées de façon harmonisée dans les ministères et les territoires. Ceci s'explique par des capacités de mise en œuvre variables, à la fois dans le réseau territorial du service des droits des femmes, et dans les autres services déconcentrés de l'État, reposant sur des agents référents assumant souvent des responsabilités multiples.

Au-delà de ces aspects institutionnels, le pilotage de la politique d'égalité a été

rendu difficile par des lacunes dans la conception des mesures elles-mêmes. Dans bien des cas, elles ne sont pas fondées sur un diagnostic précis des situations et des besoins, de sorte que la réalisation d'un éventuel objectif chiffré ne permet pas de conclure à la réussite d'une politique publique. De plus, dans de nombreux cas, les mesures visées n'ont été assorties ni de moyens, ni de calendrier de réalisation, ni d'indicateurs de résultats, ni de cibles, ce qui rend leur évaluation impossible.

# L'absence de politique globale continue et coordonnée

## Les services chargés du pilotage de la politique d'égalité menée par l'État

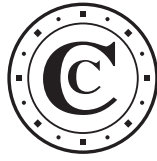


NB : les référents des directions centrales ainsi que les référents régionaux et départements ministériels chargés à la fois des volets État employeur et politiques publiques, mentionnés dans l'organigramme, n'existent pas dans tous les ministères.

Source : Cour des comptes

Plus généralement, l'exigence d'une évaluation des actions menées n'est pas suffisamment considérée par l'ensemble des acteurs qui contribuent à sa mise en œuvre, qu'il s'agisse des services de l'État mais surtout des associations qu'il finance.

Dans un tel contexte, sous l'effet de l'opinion publique, deux thématiques sont devenues prioritaires et ont concentré les efforts, bénéficiant d'un suivi plus rigoureux et d'une mise en œuvre plus systématique des mesures : celle de la lutte contre les violences conjugales et celle de l'égalité professionnelle, relayée dans tous les ministères.



## 3 Des avancées dans la lutte contre les violences conjugales et pour l'égalité professionnelle

S'agissant de la lutte contre les violences conjugales, des mesures ont été déployées en matière de protection des victimes (cadre législatif étoffé, dispositifs d'écoute et d'accompagnement renforcés, téléphones grand danger distribués, nombre de places d'hébergement d'urgence augmenté, etc.) comme de prise en charge des auteurs (création de centres de prise en charge des auteurs de violences conjugales, ports de bracelets anti-rapprochement prononcés, etc.). Par contre, certaines se réfèrent à une cible dont le niveau ne résulte pas d'une analyse des besoins (places d'hébergement, bracelets anti-rapprochement). D'autres méritent d'être mieux évaluées au regard de leurs effets et non pas seulement des

moyens mobilisés (effet des formations des forces de l'ordre sur l'amélioration de l'accueil des victimes, fluidité des parcours des femmes victimes de violences). D'autres mesures encore réclamant un investissement dans la durée pour faire évoluer les mentalités, comme celles relatives à la prévention axée sur l'éducation, ont été peu mises en œuvre.

Les mesures relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes dans le monde du travail prévues par le comité interministériel à l'égalité entre les femmes et les hommes du 8 mars 2018, affichaient l'objectif du passage d'une logique de moyens à une logique de résultat, en incluant une dimension contraignante pour les employeurs.

**Cibles et résultats pour trois mesures emblématiques du Grenelle des violences conjugales**

	Places d'hébergement et de logement (mesure n° 21)	Téléphones grave danger (TGD) (mesure n° 48)	Bracelets anti-rapprochements (BAR) (mesures n° 40 et 49)
Cibles	1 000 nouvelles solutions de logement et d'hébergement	5 000 TGD déployés d'ici fin 2022	Aucune cible précise de déploiement
Résultats	Cible atteinte Au total, stock de 10 144 places (décembre 2022)	4 526 TGD déployés (novembre 2022)	1 008 actifs (avril 2023)

Source : Cour des comptes

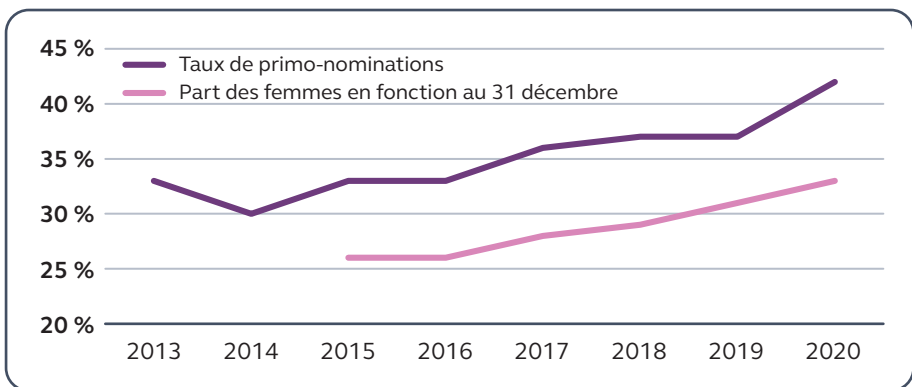
## Certaines avancées dans la lutte contre les violences conjugales et pour l'égalité professionnelle

Les mesures relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes dans le monde du travail prévues par le comité interministériel à l'égalité entre les femmes et les hommes du 8 mars 2018, affichaient l'objectif du passage d'une logique de moyens à une logique de résultat, en incluant une dimension contraignante pour les employeurs.

Néanmoins, leur effet n'est pas forcément perceptible, en raison de leurs délais de mise en œuvre et parfois de leur complexité.

Dans le secteur public, des progrès ont été réalisés pour identifier les sources des écarts de rémunération constatés, mais il reste à mieux comprendre les écarts en matière de primes et de promotions pour agir sur d'éventuelles discriminations. Les règles imposant des primo-nominations équilibrées aux postes à responsabilité commencent à rééquilibrer la composition de l'encadrement supérieur de l'État et la loi du 19 juillet 2023, d'initiative parlementaire, devrait accentuer cette évolution, mais ce rééquilibrage doit être poursuivi, notamment concernant le vivier de femmes.

Évolution du taux de primo-nominations féminines et de la part des femmes dans les emplois supérieurs de la fonction publique



Source : DGAFP-Sdessi

Dans le secteur privé, l'égalité professionnelle a surtout été envisagée sous l'angle des inégalités salariales et le ministère chargé du travail s'est surtout mobilisé sur la mise en place de l'index sur l'égalité des rémunérations. L'ambition a été moindre en matière de lutte contre les causes plus structurantes d'inégalités, comme la mixité des filières de formation

ou des métiers, qui nécessitent des changements socio-culturels en matière de responsabilités parentales, d'orientations professionnelles et de valorisation de certaines compétences. Quoiqu'il en soit, les progrès dans la réduction des inégalités sont lents, malgré un arsenal législatif croissant depuis plusieurs décennies.

# Conclusion

Au total, la politique d'égalité, malgré une mobilisation indéniable, quoiqu'inégale selon les sujets, ne se traduit encore que par des avancées limitées. Ce n'est pas seulement une fatalité liée au rythme propre à l'évolution des mentalités, mais aussi la conséquence d'erreurs de méthode. L'État a annoncé le 8 mars 2023 un nouveau plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2023-2027. Certaines mesures prennent acte de la nécessité d'une vision plus englobante de la politique de l'égalité, comme l'illustre l'introduction d'un objectif d'égalité professionnelle dans l'évaluation annuelle des directeurs des services de l'État. Mais, dans l'ensemble, est reproduit le même schéma consistant en annonces de principe censées répondre à des besoins encore mal identifiés. Un travail de déclinaison en une véritable feuille de route assortie d'objectifs chiffrés en matière de résultats sera donc nécessaire. La réussite de ce nouveau plan sera fonction de la capacité, d'une part, à tenir l'engagement d'en assurer le suivi au niveau interministériel le plus élevé et, d'autre part, à ne pas privilégier seulement les mesures de court terme.



# Recommandations

Les recommandations ci-après relèvent de la performance de la dépense publique et du pilotage de l'action publique.

## **Recommandations relatives au pilotage de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes menée par l'État :**

1. Décliner le nouveau plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2023-2027 en une feuille de route mesurable et évaluable (moyens, calendriers, indicateurs, résultats, cibles) faisant l'objet d'un calendrier de suivi interministériel effectif (*ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes*).
2. Concevoir un programme interministériel d'évaluation des actions menées par l'État et par les organismes financés par lui (*ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes*).
3. Redéfinir les missions du service des droits des femmes et de son réseau autour des quatre activités suivantes : l'élaboration, le suivi et l'évaluation de la feuille de route interministérielle ; le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation systématique de toutes les actions financées par le programme budgétaire Égalité entre les femmes et les hommes ; la production de connaissances et d'outils méthodologiques ; l'animation des réseaux (*ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes*).
4. Intégrer les missions relatives à la lutte contre les violences faites aux femmes de la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (Miprof) au service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE), ainsi que les effectifs correspondants (*ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes*).

5. Renforcer la collecte de données, par le service des droits des femmes et les ministères, relatives aux diagnostics des situations et des besoins, et à l'évaluation des mesures déployées (*ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes*).

6. Veiller à la nomination de référents égalité au sein de chaque service déconcentré de l'État, compétents à la fois sur le volet des ressources humaines et sur celui des politiques portées par leur ministère, disposant du temps nécessaire à cette mission, et faire de cette fonction un objectif d'évaluation annuelle (*ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes*).

**Recommandation spécifique aux mesures de lutte contre les violences faites aux femmes :**

7. Étudier, avant la fin du premier semestre 2024, sur la base d'un échantillon, les parcours d'accompagnement des femmes victimes de violences conjugales, de manière à améliorer la qualité et la lisibilité de la prise en charge (*ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, ministère de l'intérieur et des Outre-mer, ministère de la justice, ministère chargé de la ville et du logement*).