

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  
Septembre 2023



# Sommaire

<b>Procédures et méthodes .....</b>	<b>5</b>
<b>Synthèse .....</b>	<b>9</b>
<b>Récapitulatif des recommandations .....</b>	<b>13</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>15</b>
<b>Chapitre I Une ambition sans stratégie globale, ni pilotage efficace.....</b>	<b>17</b>
I - L'absence de stratégie nationale globale suivie et évaluée.....	17
A - Une juxtaposition de plans suivis inégalement .....	17
B - Des mesures souvent définies de manière trop peu précise pour guider efficacement l'action .....	20
II - Des services chargés du pilotage peinant à assurer leur fonction.....	22
A - Un renforcement nécessaire du pilotage exercé par le service des droits des femmes et son réseau déconcentré.....	23
B - Une coordination à développer .....	25
III - Des moyens budgétaires peu lisibles .....	25
A - Un suivi budgétaire à améliorer.....	26
B - Un affichage des crédits éloigné de la réalité.....	27
<b>Chapitre II Devenus prioritaires, certains chantiers n'ont pourtant avancé que partiellement.....</b>	<b>29</b>
I - Des avancées dans la lutte contre les violences conjugales.....	29
A - Des progrès dans la protection et l'accompagnement des victimes comme dans la prise en charge des auteurs.....	30
B - Un enjeu de calibrage et d'appropriation des mesures.....	33
II - Un bilan mitigé en matière d'égalité professionnelle.....	39
A - Un cadre ambitieux mais des difficultés d'application et de contrôle dans les entreprises .....	39
B - Dans la fonction publique, une accélération des mesures mais pas encore de réduction effective des inégalités .....	43
<b>Liste des abréviations .....</b>	<b>53</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>55</b>



## Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres<sup>1</sup> thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

---

<sup>1</sup> La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour de mener des enquêtes thématiques.

Le thème de l'enquête fait suite à la consultation citoyenne ouverte par la Cour des comptes du 9 mars au 20 mai 2022 qui visait à enrichir son programme de travail annuel.

L'enquête, menée par la cinquième chambre, a été notifiée au directeur général de la cohésion sociale (DGCS), aux secrétaires généraux des ministères, à la directrice générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ainsi qu'à la présidente de la fédération nationale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles (FNCIDFF). L'enquête a procédé par entretiens et questionnaires auprès d'administrations centrales et déconcentrées de l'État (service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes rattaché à la DGCS, directrices régionales et déléguées départementales aux droits des femmes, hauts fonctionnaires à l'égalité des droits, mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (Miprof), DGAFP, direction générale du travail (DGT), délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)). Des questionnaires ont également été envoyés aux organisations syndicales représentatives du secteur privé. La présidente du haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE) a été rencontrée, comme la directrice générale de la FNCIDFF. Trois déplacements ont par ailleurs été effectués à Rennes, Lille et Bordeaux.

La contradiction a été menée auprès des secrétaires généraux des ministères, des services de la Première ministre, des DGCS, DGAFP, DGT, de la secrétaire générale de la Miprof, ainsi que des présidentes du HCE et de la FNCIDFF. La secrétaire générale de la Miprof a été auditionnée, à sa demande, le 2 juin 2023.

Le projet de rapport a été préparé puis délibéré le 6 juin 2023 par la cinquième chambre présidée par Mme Démier, présidente de chambre, et composée de Mme Soussia, présidente de section, Mme Mazoyer, conseillère maître et MM. Aulin, Suard, Rivoisy, Gourdin, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteure et rapporteurs, Mme Rohner, conseillère référendaire, MM. Noyaret et Lebaron, conseillers référendaires en service extraordinaire, et, en tant que contre-rapporteur, M. Oseredczuk, président de section.

Il a été examiné le 20 juin 2023 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, MM. Michaut, Lejeune et Advielle, Mme Renet, présidente et présidents de chambre régionale des comptes, et M. Gautier, procureur général, entendu en ses avis.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).





# Synthèse

## **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'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'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 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.

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.

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.

### **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.

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.

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.

\*\*

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.

## Récapitulatif des 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*).

# Introduction

La présente enquête, qui constitue un premier travail sur l'égalité entre les femmes et les hommes, résulte d'une demande citoyenne formulée sur la plateforme ouverte par la Cour des comptes au printemps 2022<sup>2</sup>. Depuis cette date, chaque année, la Cour va lancer une telle consultation afin de recueillir des propositions de contrôle, et ce, en application du projet stratégique des juridictions financières *JF2025* qui est fondé sur le renforcement du lien avec les citoyens.

Ce contrôle s'inscrit dans un contexte de forte demande sociale dans le champ de l'égalité entre les femmes et les hommes qui s'explique non seulement par la montée en puissance du mouvement #MeToo relayé par des mobilisations nationales, mais également par une persistance d'inégalités réelles malgré la progression de l'égalité en droit. Les violences faites aux femmes, et notamment les violences conjugales, font l'objet d'une sensibilité sociale particulière accentuée lors de la crise sanitaire en raison des risques accrus causés par les confinements successifs.

En réponse, l'égalité entre les femmes et les hommes, désignée « grande cause nationale » du quinquennat 2017-2022 par le Président de la République, désignation renouvelée pour le quinquennat 2022-2027, a fait l'objet de temps forts qui se sont tenus à des 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. Plus récemment, le 8 mars 2023, un plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2023-2027) a été annoncé.

Au sein de l'État, la politique d'égalité est pilotée par le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), dont le directeur général exerce également la fonction de délégué interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes. Le service des droits des femmes est composé, en 2022, d'une administration centrale de 25 agents et d'un réseau déconcentré<sup>3</sup> de 130 agents en région et en département. Un

---

<sup>2</sup> Intitulé de la demande citoyenne retenue : « Égalité femmes-hommes : moyens mis en œuvre, coordination, résultats de la « grande cause du quinquennat ».

<sup>3</sup> Afin de prendre en considération la féminisation du réseau déconcentré du SDFE à plus de 94 %, le rapport fait le choix d'employer la forme féminine de « directrices régionales » et « déléguées départementales ».

autre service interministériel, rattaché directement à la ministre chargée de l'égalité, intervient, entre autres attributions, sur cette même politique, la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (Miprof). Au sein de chaque ministère, des hauts fonctionnaires à l'égalité des droits (HFED) ont pour mission de définir et de mettre en œuvre la politique de leur ministère dans ce domaine, tant sur le volet État employeur que dans le cadre des politiques publiques portées par leur ministère. Le cas échéant, ils sont relayés par des référents territoriaux, lesquels ont vocation à dialoguer avec les déléguées départementales aux droits des femmes.

S'agissant des moyens budgétaires, les crédits du programme *Égalité entre les femmes et les hommes* du budget de l'État financent des associations portant des dispositifs d'égalité entre les femmes et les hommes. Ce programme s'élève en 2022 à 53,2 M€ de crédits exécutés, en hausse de 139 % par rapport à 2017. D'autres programmes budgétaires participent au financement de la politique d'égalité. Ils sont retracés dans un document de politique transversale (DPT) intitulé *Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes*, annexé au projet de loi de finances et affichant des crédits à hauteur de 2,4 Md€ pour 2023.

Le présent rapport, construit en deux parties, examine la mise en œuvre des mesures que l'État a adoptées sur la période 2017-2022. La première partie examine la stratégie et analyse les moyens qui y ont été consacrés. La deuxième partie traite des avancées et des difficultés de réalisation que rencontrent les deux principales priorités mises en œuvre dans les faits par l'État, à savoir la lutte contre les violences conjugales et l'égalité professionnelle dans les secteurs privé et public.

La présente enquête ne vise pas à livrer une analyse globale de la question des inégalités entre les femmes et les hommes. Elle n'examine pas non plus l'ensemble des mesures adoptées par l'État du point de vue de leur bien-fondé, mais s'intéresse à leurs conditions de conception et mise en œuvre. Elle n'entre pas dans le détail des actions réalisées par chaque association financée, et ne prend en compte ni l'action des collectivités territoriales, ni celle déployée spécifiquement en outre-mer. Le parti retenu a été d'examiner globalement les conditions de pilotage et de mise en œuvre des plans et des mesures concernées dans leur ensemble sur la période 2017-2022, et de s'intéresser davantage au détail de cette mise en œuvre dans les deux champs où l'investissement des administrations a été le plus soutenu, la question des violences conjugales et celle de l'égalité professionnelle. L'enquête s'est appuyée sur les constats pouvant être faits auprès du service des droits des femmes et de son réseau, et des hauts fonctionnaires à l'égalité des droits dans les ministères.



# Chapitre I

## Une ambition sans stratégie globale, ni pilotage efficace

Face à des objectifs ambitieux de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes affichés par l'État entre 2017 et 2022, les moyens mis en œuvre pour les atteindre n'ont pas été à la hauteur. Le périmètre de la politique évolue au gré des annonces aboutissant à une superposition de plans (I) dont le pilotage, trop lâche, ne peut être compensé par les services chargés de l'animation (II). Les moyens budgétaires dédiés manquent tout autant de lisibilité (III).

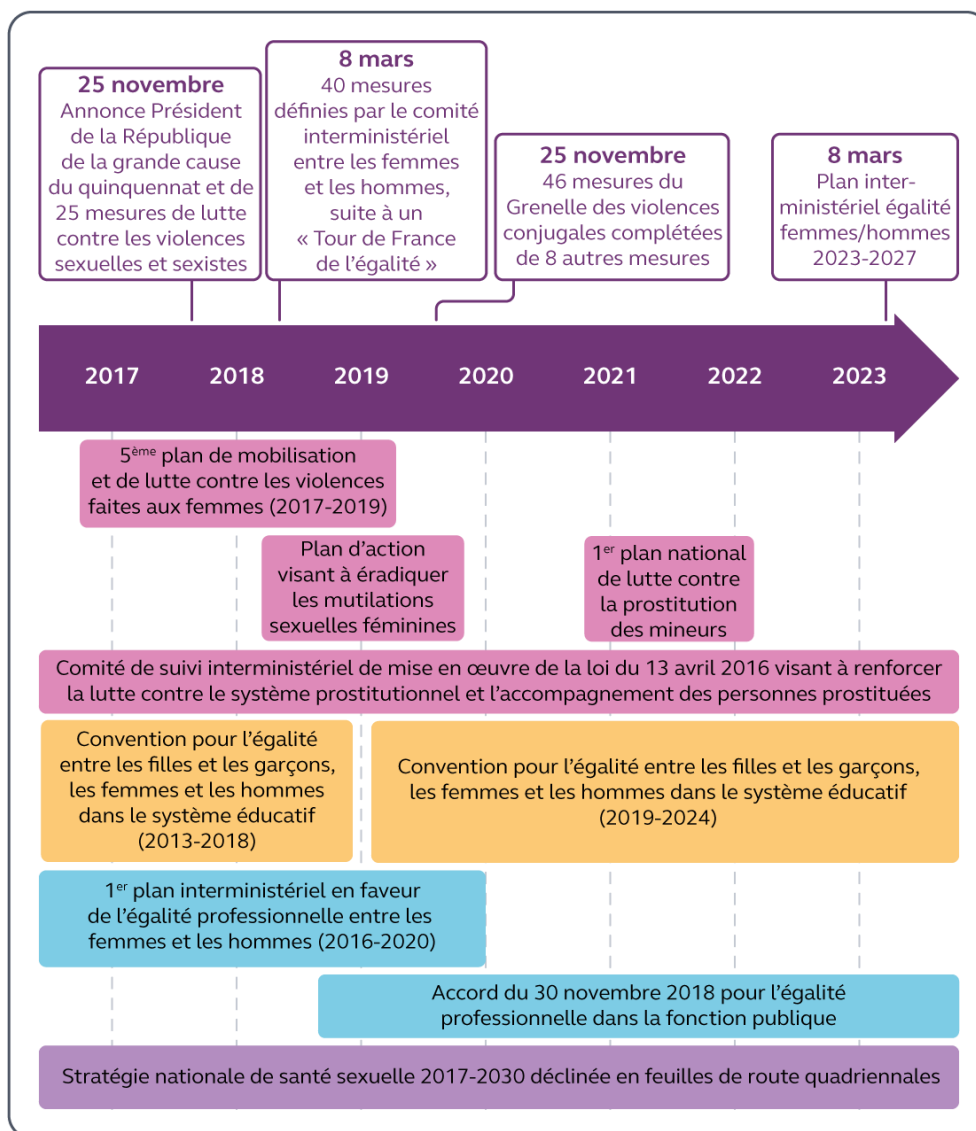
### I - L'absence de stratégie nationale globale suivie et évaluée

La politique d'égalité ne se caractérise pas par le déploiement d'une stratégie globale mais par un ensemble de plans suivis inégalement. Les mesures annoncées dans ces plans sont, de plus, difficiles à suivre en l'absence d'indicateurs, de cibles, de calendrier et de moyens afférents, et sont peu évaluées.

#### A - Une juxtaposition de plans suivis inégalement

Entre 2017 et 2022, la politique menée par l'État en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes ne s'est pas traduite par le déploiement d'une stratégie globale incarnant la « grande cause du quinquennat » mais plutôt par une succession de temps forts et une superposition de plans stratégiques interministériels sans véritable coordination, comme l'illustre dans le schéma ci-après.

**Schéma n° 1 : 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

Les objectifs et mesures définis se sont ajoutés les uns aux autres, plus qu'ils ne se sont articulés, malgré des propositions faites en ce sens par le service des droits des femmes. Ainsi, des mesures de plans interministériels définis avant 2017, tels que le 5<sup>ème</sup> plan de mobilisation et de lutte contre toutes les violences faites aux femmes (2017-2019) ou le 1<sup>er</sup> plan interministériel en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (2016-2020), ont été réintégrées pour partie dans les documents stratégiques définis à compter de 2017. Certains objectifs n'ont toutefois pas été repris malgré leur absence d'application<sup>4</sup> ou de bilans<sup>5</sup>. De même, un manque d'articulation est constaté entre les documents. Certaines mesures sont redondantes quand d'autres sont reprises d'un plan à l'autre avec des différences de formulation<sup>6</sup>. Le nouveau plan interministériel à l'égalité entre les femmes et les hommes 2023-2027 rencontre à ce titre les mêmes écueils.

Par ailleurs, les plans ont été conçus de manière parfois excessivement centralisée et figée, puisque des initiatives prises dans certains ministères n'y sont pas valorisées. À titre d'exemple, le choix du ministère des sports d'accorder un financement plus important aux infrastructures sportives susceptibles d'être utilisées par des femmes n'y apparaît pas.

En l'absence de réunions du comité interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CIEFH), qui devait pourtant se réunir deux fois par an pour assurer le suivi de la politique d'égalité, les administrations ont sélectionné leurs propres priorités au sein des plans successifs, sans les décliner à leur niveau en une feuille de route exhaustive. Le service des droits des femmes assure de son côté, sur un périmètre réduit, un suivi de la mise en œuvre qui se limite à un recensement. En conséquence, les mesures annoncées n'ont pas été déclinées de façon harmonisée dans les ministères et les territoires.

---

<sup>4</sup> Tels que l'action 11 du 5<sup>ème</sup> plan 2017-2019 « améliorer la connaissance sur les besoins et l'offre en matière d'hébergement des femmes victimes de violences ».

<sup>5</sup> Par exemple, le bilan du plan en faveur de l'égalité professionnelle 2016-2020 aurait dû être dressé en 2020 comme précisé par la circulaire du 8 mars 2017, mais ne l'a pas été.

<sup>6</sup> Ainsi en est-il des mesures 40 « généraliser le bracelet anti-rapprochement » et 49 « renforcement de la mise en œuvre des bracelets anti-rapprochement » du Grenelle des violences conjugales, redondantes ; un autre exemple réside dans la mesure relative à la formation initiale et continue des enseignants qui admet différentes formulations (mesure 8 des 25 mesures de 2017, la mesure 2 du CIEFH de 2018), et devient obligatoire avec la mesure 1 du Grenelle des violences conjugales.

La pression sur les administrations pour appliquer les mesures annoncées s'est ainsi exercée de manière inégale, se concentrant sur la thématique des violences conjugales, sur celle du respect de l'égalité professionnelle par l'État employeur, et sur celle de la mise en œuvre d'un index sur l'égalité des rémunérations dans les entreprises privées. A *contrario*, des mesures impliquant un investissement de plus long terme, en particulier dans le domaine de l'éducation, ont fait l'objet d'un pilotage moins resserré et n'ont donné lieu qu'à de faibles avancées.

## **B - Des mesures souvent définies de manière trop peu précise pour guider efficacement l'action**

D'une façon générale, les mesures prises ne tiennent pas assez compte des exigences liées à leur mise en œuvre. Les unes sont inapplicables car non fondées sur une étude de faisabilité<sup>7</sup>. Les autres ne répondent pas nécessairement aux besoins par absence d'analyse préalable<sup>8</sup>. D'autres encore ne sont pas assorties de moyens, de calendrier de réalisation, d'indicateurs de résultats ou encore de cibles, et sont donc difficiles à suivre<sup>9</sup>. Dans ce contexte, des mesures sont parfois abusivement considérées par l'État comme étant réalisées (cf. annexe n° 1).

L'État a parfois introduit des indicateurs dans un second temps, comme dans le cas du Grenelle des violences conjugales (définition d'indicateurs de suivi pour 10 des 54 mesures), parfois au sein d'ensembles plus vastes comme le baromètre des résultats de l'action publique<sup>10</sup>.

Les plans stratégiques ne prévoient par ailleurs pas d'évaluation des mesures.

---

<sup>7</sup> Il en est ainsi de la mesure 8 du CIEFH de 2018 « faciliter l'alerte et le signalement des violences sexuelles et sexistes dans les transports par la création d'un outil commun à tous les opérateurs » qui n'a pu être réalisée, selon le ministère des transports, faute de faisabilité.

<sup>8</sup> Comme la création de 5 000 places d'hébergement réservées aux femmes victimes de violences et leurs enfants ; il n'est pas avéré que l'offre suffise à répondre au besoin, preuve en est le financement en 2021 d'1,6 M de nuitées en hébergement par ailleurs.

<sup>9</sup> Comme « garantir l'accès aux soins de toutes les femmes sur tous les territoires en matière de contraception, périnatalité, prévention et repérages des risques cardiovasculaires, dépistages des cancers... », « améliorer le congé maternité en le rendant plus équitable », « créer de nouvelles solutions d'accueil de jeunes enfants sur tout le territoire », etc.

<sup>10</sup> Suivi en 2021 et 2022 de deux indicateurs : nombre d'entreprises respectant leur obligation de publier l'index égalité professionnelle ; nombre d'ordonnances de protection délivrées par an dans le cadre des violences au sein du couple.

### Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation d'une mesure ou d'un ensemble de mesures consiste à apprécier leur contribution à la résolution des problèmes ayant motivé leur introduction. Pour qu'une évaluation soit pertinente, il faut avoir défini en amont les critères ou les indicateurs qui permettront de former un jugement. Il doit s'agir d'indicateurs d'impact qui rendent compte de l'effet des mesures sur la situation, et pas seulement d'indicateurs reflétant les moyens mis en œuvre, ou l'activité dans le domaine considéré des services de l'État chargés de leur application, ni même le nombre d'utilisations d'un nouveau dispositif. Cette démarche peut comporter un volet qualitatif, mais il est souvent nécessaire de définir des indicateurs quantitatifs assortis d'une cible à atteindre, ne serait-ce que pour mobiliser les services sur le but à atteindre.

Certaines démarches évaluatives ont malgré tout été réalisées, notamment par les corps d'inspection des ministères et le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE), mais de façon non systématique. Concevoir un programme interministériel pluriannuel d'évaluation des actions menées par l'État et par les organismes qu'il finance paraît dès lors nécessaire pour s'assurer de l'efficacité des actions menées, et ce, en prenant en compte les besoins du HCE<sup>11</sup>.

L'absence de stratégie nationale globale déclinée dans chaque ministère sous forme d'une feuille de route assortie d'indicateurs opérationnels, permettant une évaluation des résultats, a ainsi entravé la mise en œuvre de la politique en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes.

L'État a annoncé le 8 mars 2023 un nouveau plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2023-2027) qui ne tire pas les leçons de cette expérience : absence de bilan précis dressé pour chaque mesure des précédents plans, mesures non articulées avec d'autres plans, mesures non évaluables, etc. Afin de mieux garantir sa mise en œuvre, le nouveau plan interministériel pourrait utilement être décliné en une feuille de route mesurable et évaluable (moyens, calendriers, indicateurs, résultats, cibles) faisant l'objet d'un suivi interministériel biannuel (comme prévu par le décret du 28 septembre 2012) et non annuel, comme annoncé.

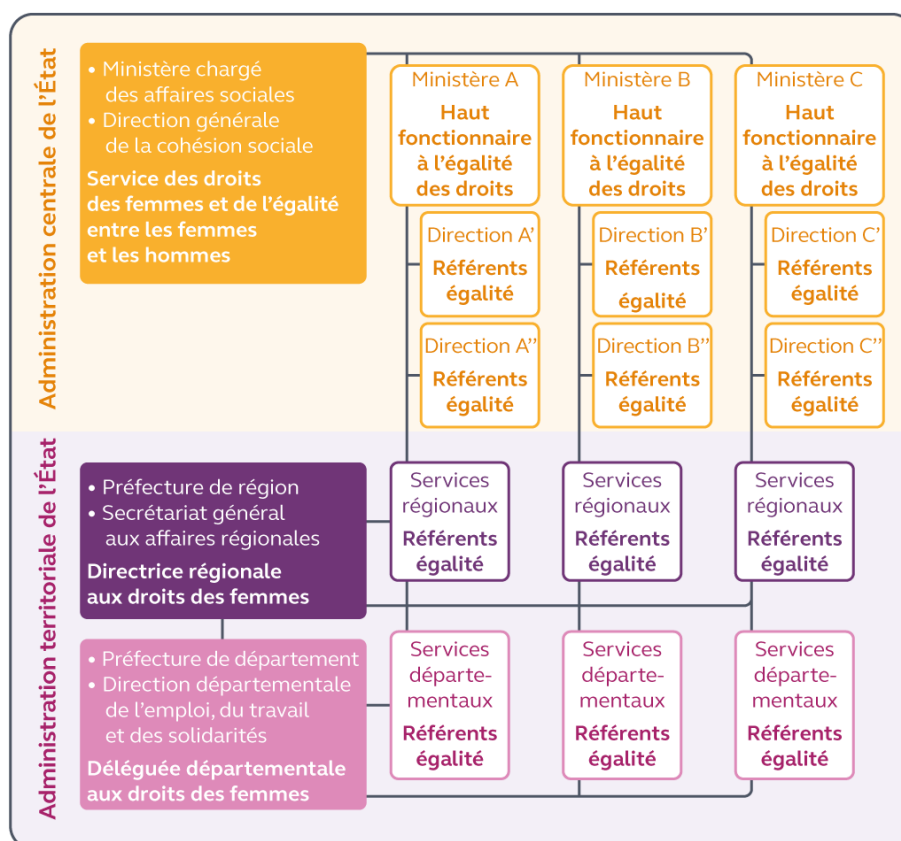
---

<sup>11</sup> Selon la loi du 27 mai 2008 (art 9-1), le HCE « a pour mission d'animer le débat public sur les grandes orientations de la politique des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes. À cette fin, le Haut Conseil : [...] 2° contribue à l'évaluation des politiques publiques conduites en matière de droits des femmes et d'égalité entre les femmes et les hommes ; [...] ». L'article 6 du décret du 9 juillet 2021 précise que les administrations de l'État communiquent au Haut conseil les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui lui apparaissent nécessaires pour l'exercice de ses missions. Le Haut conseil leur fait également connaître ses besoins afin qu'ils soient pris en compte dans leurs programmes d'études et leurs travaux statistiques.

## II - Des services chargés du pilotage peinant à assurer leur fonction

Les services chargés du pilotage de la politique d'égalité (service des droits des femmes et son réseau déconcentré, hauts fonctionnaires à l'égalité des droits, référents égalité positionnés au sein des ministères le cas échéant) ont rencontré des difficultés à remplir leur fonction en l'absence de stratégie globale nationale et d'instances régulièrement réunies, d'une part, et en raison de leur positionnement et d'incertitudes sur leur périmètre d'action, d'autre part.

**Organigramme n° 1 : 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*

## **A - Un renforcement nécessaire du pilotage exercé par le service des droits des femmes et son réseau déconcentré**

En l'absence de stratégie globale et d'instances régulièrement réunies, les services chargés du pilotage, notamment le service des droits des femmes et son réseau déconcentré, peinent à remplir leur fonction. Comme tout service pilote d'une politique, ils devraient établir un diagnostic précis des situations et des besoins afin de fixer des objectifs et mesures utiles, puis les suivre et les évaluer. En pratique, ils n'assurent qu'une production lacunaire de données et d'outils méthodologiques, réalisent un suivi limité du déploiement des mesures, n'examinent pas les études d'impact genrées produites à l'appui des projets de loi et se dispersent pour tenter de compenser l'investissement insuffisant des ministères (par exemple, l'élaboration et le suivi des accords cadre nationaux signés entre l'État et Pôle emploi ou entre l'État et BPI France sur l'entrepreneuriat des femmes).

À titre d'illustration, l'État n'est pas en mesure de s'assurer de la qualité effective des actions menées, malgré la signature de conventions<sup>12</sup> avec les associations subventionnées et le financement de coordinations nationales et régionales visant une meilleure définition de l'offre de service. En témoigne l'abandon en 2021 par l'État d'un marché pour mettre en place une plateforme d'écoute et d'accompagnement des femmes victimes de violences face à la réticence des associations impliquées d'en être dépossédées ; ou l'absence persistante de refonte de dispositifs d'accueil malgré le constat partagé d'un manque de lisibilité<sup>13</sup>.

Les comptes rendus financiers de l'emploi des subventions ne comportent pas les données attendues permettant d'évaluer le service rendu. Les crédits budgétaires du programme *Égalité entre les femmes et les hommes*, destinés aux structures telles que les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF), sont reconduits d'année en année sans appréciation des besoins réels, ni ajustement des critères de répartition, créant des disparités inexplicables (à titre d'exemple, en 2021, les crédits dans ce domaine étaient de 0,79 € par habitant en Bourgogne-Franche-Comté contre 0,54 € en Provence-Alpes-Côte d'Azur). Des travaux ont certes été lancés en 2022 entre la fédération nationale des CIDFF et le service des droits des femmes mais ils se limitent à n'appliquer de tels critères qu'aux seuls crédits supplémentaires dans le champ de l'accès aux droits et de l'emploi.

---

<sup>12</sup> Conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO).

<sup>13</sup> Malgré le diagnostic partagé persistant d'une distinction artificielle entre accueil de jour et lieu d'écoute, d'accompagnement et d'orientation (LEAO), et d'un manque de visibilité et de lisibilité de l'offre sur les territoires, la refonte de ces dispositifs n'a toujours pas abouti. Envisagée dans le 5<sup>ème</sup> plan de mobilisation et de lutte contre les violences faites aux femmes 2017-2019, elle n'a pourtant pas été poursuivie dans le cadre du Grenelle des violences conjugales ou des mesures post-confinements malgré les besoins accrus. Des travaux ont enfin été relancés en 2022 et s'inscrivent désormais dans le projet de déploiement d'un « pack nouveau départ » sur cinq territoires pilotes en 2023.

La plus-value du service des droits des femmes et de son réseau doit résider dans sa capacité à définir, suivre et évaluer effectivement la politique interministérielle d'égalité entre les femmes et les hommes et à se centrer sur les quatre activités d'un service de pilotage : 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* dont il est le responsable ; la production de connaissances et d'outils méthodologiques ; l'animation des réseaux. Le service des droits des femmes doit se résoudre à ne pas réaliser de missions qui relèvent des ministères sectoriels, en application d'un principe de subsidiarité qui consiste à ce que chaque service de l'État mette en place à son niveau la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes. Dans le cas contraire, le manque de lisibilité et de responsabilisation des acteurs perdurera.

Dans cette perspective, porter les effectifs réels des services territoriaux des droits des femmes (124,2 ETP) au niveau prévu en théorie (140) permettrait de renforcer les capacités de production de connaissances et d'outils méthodologiques. Par ailleurs, les attributions relevant de la protection des femmes contre les violences, réalisées jusqu'à présent par la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (Miprof), pourraient être utilement transférées au service des droits des femmes, avec les effectifs associés. Ce transfert permettrait, d'une part, de renforcer les compétences du service des droits des femmes en production de connaissances et d'outils méthodologiques dans le domaine de la lutte contre les violences faites aux femmes<sup>14</sup> et, d'autre part, de mettre fin à la coexistence de deux services interministériels intervenant sur une thématique commune. Les attributions non transférées de la Miprof (la coordination nationale de la lutte contre la traite des êtres humains) pourraient dès lors être intégrée à un autre ensemble cohérent.

À l'occasion de ce transfert, le service des droits des femmes pourrait, par ailleurs, élargir le champ de l'Observatoire national des violences faites aux femmes, placé sous son égide, à l'ensemble de la politique d'égalité. Les directrices régionales et les déléguées départementales aux droits des femmes pourraient alors impulser le développement d'observatoires locaux de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le service des droits des femmes pourrait alors articuler son travail de collecte de données avec celui des ministères qui, de leur côté, ne le font que de façon trop parcellaire. Il apparaît nécessaire que le service des droits des femmes et les ministères arrêtent un périmètre respectif d'élaboration de production de données et établissent un programme de travail commun.

---

<sup>14</sup> Les attributions de la Miprof en matière de lutte contre les violences faites aux femmes sont la réalisation d'un plan national de formation des professionnels sur les violences faites aux femmes ; la gestion de l'Observatoire national sur les violences faites aux femmes ; la gestion du site « [arretonslesviolences.gouv.fr](http://arretonslesviolences.gouv.fr) » ; le développement des observatoires territoriaux des violences faites aux femmes.



## B - Une coordination à développer

Le constat d'un pilotage trop lâche au niveau interministériel vaut également pour celui exercé en propre par chaque ministère en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. L'implication dépend ainsi en dernier ressort de la volonté du ministre et n'est, dès lors, pas assurée de manière homogène par les hauts fonctionnaires à l'égalité des droits et référents dans les administrations centrales et déconcentrées. Le positionnement et la définition des missions de ces hauts fonctionnaires, globalement mobilisés en pratique sur le seul respect de l'égalité professionnelle par l'État employeur, et non pas sur la part que doit prendre leur ministère dans la politique publique d'égalité, font actuellement l'objet d'une réflexion menée par l'État pour rendre leur action plus efficace.

La disponibilité des référents dans les services déconcentrés, censés être les interlocuteurs locaux des directrices régionales et déléguées départementales des droits des femmes, quand ils existent, est souvent réduite. Nommer effectivement des référents, mieux préciser leurs missions, leurs objectifs, et réaliser leur évaluation en conséquence, est un axe de progrès possible. Conscients de cet enjeu, les ministères avancent des pistes de travail. Ainsi, le ministère de l'intérieur envisage de confier cette mission à des cadres de direction des services déconcentrés. Ceux-ci doivent être en capacité de dialoguer avec les directrices régionales et déléguées départementales aux droits des femmes sur les orientations stratégiques portées par leur ministère sur les deux volets, État employeur et politiques publiques en faveur de l'égalité. Cette réflexion doit être menée dans le cadre plus large de la mise en place de réseaux de référents sur des politiques publiques multiples<sup>15</sup>.

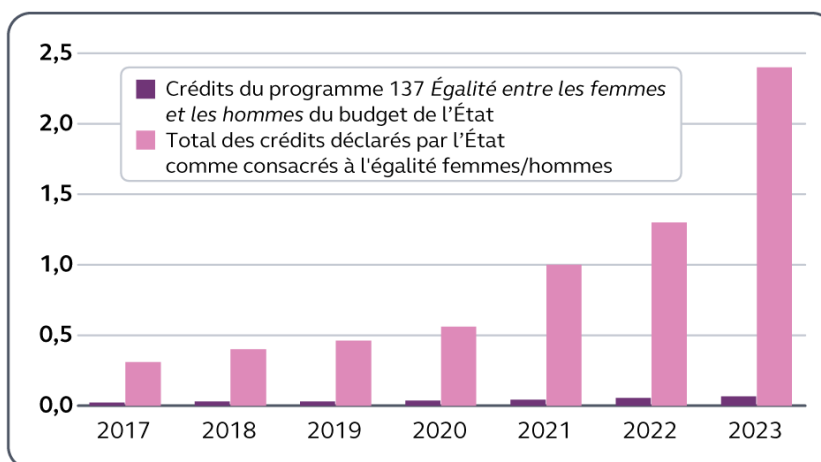
## III - Des moyens budgétaires peu lisibles

Ni le montant des crédits de l'État consacrés à sa politique d'égalité entre les femmes et les hommes, ni leur répartition ne sont connus précisément. Les crédits du programme *Égalité entre les femmes et les hommes* du budget de l'État, qui financent principalement les associations, ont connu une hausse entre 2017 et 2022 pour atteindre 53,2 M€ (et 65,3 M€ prévus en 2023) sans que le suivi de leur répartition dans le temps par grands axes ne soit réalisable. Le document budgétaire *Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes* dont l'objectif est de répertorier non seulement les crédits du programme *Égalité entre les femmes et les hommes* mais également les autres crédits de l'État qui concourent à cette politique, est uniquement déclaratif et certaines méthodes de calcul sont contestables. Le montant total affiché s'élève ainsi à 1,3 Md€ en 2022 et 2,4 Md€ en 2023.

---

<sup>15</sup> Le ministère de l'agriculture étudie ainsi l'opportunité de créer une fonction de « référent de politiques ministérielles ».

**Graphique n° 1 : crédits du budget de l'État présentés comme finançant la politique d'égalité entre les femmes et les hommes (en M€)**



Source : Cour des comptes

## A - Un suivi budgétaire à améliorer

Malgré une hausse entre 2017 et 2022 des crédits du programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes*, la succession de trois présentations différentes de ces crédits en cinq ans ne favorise pas le suivi des dépenses par actions thématiques. La reconstitution des dépenses par la Cour<sup>16</sup> fait apparaître une répartition par types d'actions relativement stable, avec cependant une concentration de la hausse des crédits sur les actions de lutte contre les violences (+ 203 %)<sup>17</sup> et contre la prostitution (+ 171 %). La présentation des crédits dépensés n'est pas assortie d'éléments sur la qualité du service rendu. Par ailleurs, en l'absence d'évaluation des actions financées, la répartition annuelle des crédits résulte dans une large mesure d'une simple reconduction des crédits passés. Enfin, le réseau territorial du service des droits des femmes peine parfois à rendre compte de l'utilisation des subventions accordées aux associations financées sur les années précédentes.

<sup>16</sup> Présentée en annexe n° 2.

<sup>17</sup> Les crédits affectés à la lutte contre les violences représentent en 2022 près de la moitié du programme 137 (44 %).

## **B - Un affichage des crédits éloigné de la réalité**

Le document de politique transversale (DPT) *Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes* qui vise à recenser l'ensemble des crédits correspondants s'apparente davantage à une concaténation des contributions des différents ministères, sous forme de présentation de dispositifs parfois assortie de moyens budgétaires, qu'à la traduction budgétaire d'une stratégie interministérielle déclinée par objectifs, moyens et résultats, celle-ci n'ayant pas été formalisée.

La hausse annuelle sensible du montant affiché des crédits du budget de l'État consacré à la politique d'égalité correspond, dans une large mesure, à un élargissement du périmètre des crédits comptabilisés dont les modalités de calcul sont de plus parfois non précisées ou sujettes à caution, et ne permettent pas d'identifier les crédits supplémentaires véritablement octroyés à cette politique. Par exemple, la hausse de 1,1 Md€ des crédits affichés comme étant consacrés à la politique d'égalité entre 2022 et 2023, passant de 1,3 Md€ à 2,4 Md€, s'explique pour près de 850 M€ par des crédits valorisés du programme 102 *Accès et retour à l'emploi* (parcours emploi compétences, contrat d'engagement jeune, parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, etc.) pour la première année dans le DPT sans que ne soient précisées les modalités de calcul du montant affiché. On ne saurait pourtant considérer que la quote-part des financements de droit commun qui bénéficie à des femmes correspond à la mise en œuvre d'une politique d'égalité.

Autre exemple de rattachement à l'égalité de dépenses portant en réalité sur un champ plus large, celui du coût des intervenants sociaux et psychologues en commissariat et gendarmerie, alors que leur mission à vocation d'assistance, d'aide et de soutien général dépasse le seul sujet de l'égalité entre les femmes et les hommes.

La majorité des ministères s'accorde sur le caractère perfectible de ce document budgétaire qui devrait être approfondi et encadré de façon harmonisée.

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*Le pilotage de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes a souffert de plusieurs carences : l'absence d'une feuille de route consolidée, une approche réduite à un catalogue de mesures, un portage ciblé sur certains aspects seulement, des mesures parfois mal définies, censées répondre à des besoins eux-mêmes mal identifiés, un service chargé de la coordination qui n'a pas de poids suffisant sur les ministères, d'ailleurs inégalement investis en l'absence de rendez-vous interministériels, une déclinaison territoriale aléatoire, une culture de l'évaluation encore peu présente.*

*La Cour formule dès lors les recommandations suivantes :*

- 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 des 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 de leur évaluation annuelle (ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes).*
-

## **Chapitre II**

### **Devenus prioritaires, certains chantiers n'ont pourtant avancé que partiellement**

Ce deuxième chapitre évalue la mise en œuvre effective de mesures prises en matière de lutte contre les violences conjugales (I) et en faveur de l'égalité professionnelle (II). En effet, ces deux chantiers sont devenus *de facto* prioritaires, en raison de leur écho médiatique et de la pression de l'opinion publique.

#### **I - Des avancées dans la lutte contre les violences conjugales**

Dans le cadre de la lutte contre les violences faites aux femmes sur la période 2017-2022, le Grenelle des violences conjugales de 2019 constitue la référence car il comprend des mesures contre les violences ayant lieu au sein du couple, mais aussi, pour près d'un quart, des mesures qui sortent de la sphère conjugale. Pour autant, il n'englobe pas toutes celles établies dans les plans antérieurs de lutte contre les violences faites aux femmes, illustration de la confusion induite par la superposition de plans<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Les mesures de prévention et de sensibilisation aux violences faites aux femmes en milieu scolaire et universitaire déclinées dans le 5<sup>ème</sup> plan de lutte contre les violences faites aux femmes, dans les 25 annonces du président de la République du 25 novembre 2017 ou lors du CIEFH du 8 mars 2018 ne sont ainsi pas mentionnées dans le Grenelle de 2019.

La Cour a fait le choix de se concentrer sur les mesures du Grenelle (complétées par quelques mesures rattachées ultérieurement), en raison du suivi plus précis de leur mise en œuvre. Cet ensemble de mesures se poursuit désormais dans le cadre du nouveau plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes pour la période 2023 à 2027 dont l'un des objectifs vise à « mieux traiter les violences conjugales et leurs spécificités ».

## **A - Des progrès dans la protection et l'accompagnement des victimes comme dans la prise en charge des auteurs**

### **1 - Face aux dysfonctionnements identifiés, une clarification de la coordination des acteurs**

Les féminicides<sup>19</sup> du printemps 2021 ont mis en lumière plusieurs dysfonctionnements dans la coordination des acteurs sur le terrain, préjudiciables à la mise en œuvre concrète des mesures du Grenelle. Pour y remédier, les préfets avaient le choix entre deux instances comme lieu de gouvernance et de concertation privilégié (mesure n° 53) : le comité local d'aide aux victimes (Clav) ou le conseil départemental de prévention de la délinquance et des violences faites aux femmes (CDPD).

Comme le souligne le ministère de la justice, « *la coexistence de diverses instances départementales, faisant appel aux mêmes acteurs et dont les missions se recoupent en partie, reste un point de vigilance afin de ne pas créer un manque d'efficacité ou de lisibilité des actions menées sur le terrain en faveur des victimes* ». Malgré une diversité justifiée par les différences territoriales, un bilan qualitatif permettrait de s'assurer que chaque territoire dispose bien d'une instance fonctionnelle encourageant la coopération et répondant aux attentes des acteurs locaux.

---

<sup>19</sup> Dans le sens du meurtre d'une femme par son conjoint ou ex-conjoint.

## **2 - Un renforcement des dispositifs d'écoute et d'accompagnement vers l'hébergement**

La coordination entre le numéro de téléphone 39 19<sup>20</sup> et le 115<sup>21</sup> a été améliorée. Les écoutants du 39 19 disposent d'un numéro direct vers le 115 dans la majorité des départements, utile en cas de saturation du 115 ou pour contacter le SIAO<sup>22</sup> d'un autre département. En parallèle, la direction générale de la police nationale et la direction générale de la gendarmerie nationale se sont concertées pour améliorer l'articulation entre les forces de l'ordre et les SIAO, qui a vocation à être décliné au niveau départemental (mesures n° 22 et n° 23 du Grenelle).

Le cautionnement locatif a été développé avec la prise en charge des premiers mois de loyers et la création d'une garantie locative pour les victimes d'actes de violences conjugales (mesure n° 24), mais le recours à ces dispositifs reste marginal.

L'expérimentation en 2023 du « pack nouveau départ », à savoir un guichet unique destiné à faciliter le départ du domicile des femmes victimes de violences, vise à répondre aux « faux départs » de certaines d'entre elles qui, quittant le domicile conjugal, restent sous emprise ou dépendantes financièrement, et doivent revenir au domicile conjugal. En complément, la loi du 28 février 2023 a créé une aide financière d'urgence afin de faciliter le départ du domicile de ces victimes. Ces deux dispositifs sont repris dans le plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes pour la période 2023 à 2027.

## **3 - Des efforts menés pour améliorer l'accueil et la prise en charge des victimes dans les commissariats et gendarmeries**

La mesure n° 12 du Grenelle visait à « créer 80 postes supplémentaires d'intervenants sociaux dans les commissariats et les gendarmeries (ISCG) bénéficiant d'un financement de l'État ». Leur nombre est passé de 260 en 2017 à 272 en 2019, contre 451 ISCG à octobre 2022, au-delà de la cible<sup>23</sup>. À la suite de l'engagement du Président de la

---

<sup>20</sup> Numéro national de référence d'écoute téléphonique et d'orientation à destination des femmes victimes de violences.

<sup>21</sup> Numéro national d'écoute et d'orientation en matière d'hébergement d'urgence.

<sup>22</sup> Le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) est un dispositif de veille sociale pour l'accueil et l'orientation de personnes en difficulté ayant des besoins d'hébergement d'urgence ou de logement adapté.

<sup>23</sup> Le 5<sup>ème</sup> plan de lutte contre les violences faites aux femmes fixait en 2017 un objectif de 358 ISCG d'ici à 2019 ; leur augmentation est donc intervenue tardivement, et plus lentement qu'initialement prévu en 2017.

République du 10 janvier 2022, l'objectif est de passer d'ici 2025 à 600 ISCG. Au-delà du nombre d'ISCG, le déploiement d'intervenants sociaux se poursuit pour couvrir l'ensemble du territoire national<sup>24</sup>.

Une autre mesure du Grenelle élargi (mesure n° 47) concernait le recueil de preuves sans plainte préalable au sein des établissements de santé<sup>25</sup>, pour laquelle une circulaire a été diffusée le 25 novembre 2021. Selon la plateforme Medlé qui en comptabilise une partie<sup>26</sup>, 7 293 examens ont été réalisés en 2022, chiffre en augmentation par rapport à l'année 2021 (5 130) et surtout en comparaison avec 2020 (1 608)<sup>27</sup>.

Enfin, un effort important de formation des personnels de police et de gendarmerie a été entrepris, mais il est encore en cours de déploiement (voir *infra*).

#### **4 - Un déploiement de lieux de prise en charge des auteurs de violences conjugales et de prévention de la récidive à rationaliser**

La mesure n° 42 du Grenelle de 2019 a prévu la mise en place de centres de suivi et de prise en charge des auteurs (CPCA). Il s'agit de lieux ressources à compétence régionale ou interdépartementale pouvant prendre en charge des auteurs de violences conjugales, de manière globale et pluridisciplinaire, en associant à l'échelon territorial l'ensemble des acteurs concernés. Ces auteurs de violences peuvent être volontaires comme sous main de justice.

L'ouverture en 2021 de 12 nouveaux CPCA a complété les 18 centres déjà créés en 2020 pour atteindre 30 CPCA. Fin septembre 2022, 9 182 personnes avaient été orientées vers les CPCA, dont 89 % bénéficiant d'une mesure judiciaire et 11 % de manière volontaire.

Dans l'accompagnement obligatoire après une condamnation, l'articulation des CPCA est en cours de clarification avec deux autres dispositifs de prise en charge des auteurs : d'une part, avec celui effectué par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et, d'autre part, avec le dispositif expérimental de contrôle judiciaire renforcé avec placement probatoire (CJPP), avec lequel des partenariats permettront de renforcer la continuité de parcours.

---

<sup>24</sup> Deux départements métropolitains sont dépourvus d'ISCG aussi bien en zone police qu'en zone gendarmerie en octobre 2022 : l'Aveyron et la Lozère.

<sup>25</sup> Le recueil de preuves sans plainte constitue une réponse aux besoins des victimes qui peuvent appréhender la révélation immédiate des faits et doivent ainsi pouvoir bénéficier d'un temps de réflexion dans le cadre d'un accompagnement. Il permet en effet, avec leur accord, de préserver leurs droits et d'éviter la déperdition des preuves, par le recueil et la conservation des constatations médicales, de photographies voire des prélèvements par les établissements de santé.

<sup>26</sup> La plateforme Medlé permet aux structures de médecine légale de consigner l'activité réalisée sur réquisition judiciaire et les personnels affectés. Elle ne consigne par construction que les recueils sans dépôt de plaintes au sein de ces structures.

<sup>27</sup> Il demeure à comparer à près de 208 000 plaintes pour violences conjugales en 2021.



## B - Un enjeu de calibrage et d'appropriation des mesures

### 1 - Un cadre législatif étoffé dont il convient désormais de s'assurer de l'application concrète

La lutte contre les violences conjugales a fait l'objet d'une activité législative intense qui a notamment permis la mise en œuvre de 14 mesures du Grenelle.

**Tableau n° 1 : principales mesures des lois du 3 août 2018,  
du 28 décembre 2019 et du 30 juillet 2020**

<p>Loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes (adoptée en amont des travaux du Grenelle)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; le délai de prescription des crimes sur mineurs est allongé de 20 à 30 ans ;</li> <li>&gt; les sanctions pour viols sur mineurs sont aggravées ;</li> <li>&gt; la loi permet de prendre en considération toutes les formes que peut prendre le harcèlement sexuel et sexiste (« raids numériques ») ;</li> <li>&gt; certains comportements à connotation sexiste ou sexuelle jusqu'alors impunis, parce que ne relevant pas des incriminations existantes (harcèlement de rue), sont intégrés dans le champ pénal.</li> </ul>
<p>Loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille, dite loi Pradié</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; l'ordonnance de protection (OP) a été modifiée en profondeur ;</li> <li>&gt; les femmes victimes de violences conjugales ont un accès facilité à la garantie Visale afin de bénéficier d'une caution locative gratuite et trouver un logement plus facilement (mesure n° 24) ;</li> <li>&gt; le port du bracelet anti-rapprochement (BAR) est élargi (mesure n° 40) ;</li> <li>&gt; l'autorité parentale est suspendue systématiquement en cas d'homicide conjugal (mesure n° 35) ;</li> <li>&gt; le juge pénal a la possibilité d'aménager ou de suspendre l'autorité parentale du conjoint violent (mesure n° 36).</li> </ul>
<p>Loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales, dite loi Couillard-Gouffier-Cha</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; la médiation familiale est encadrée en cas de violences conjugales (mesure n° 19) ;</li> <li>&gt; le secret médical est levé en cas de danger immédiat pour la victime (mesure n° 6) ;</li> <li>&gt; le phénomène de « suicide forcé » est reconnu avec la mise en place d'une nouvelle circonstance aggravante pour les auteurs en cas de harcèlement ayant conduit au suicide ou à une tentative de suicide (mesure n° 20) ;</li> <li>&gt; la victime bénéficie d'accompagnement renforcé avec l'assistance d'un avocat grâce à l'aide juridictionnelle (mesure n° 18) ;</li> <li>&gt; les descendants sont déchargés de leur obligation alimentaire envers le parent condamné pour homicide volontaire de l'autre parent (mesure n° 37) ;</li> <li>&gt; les permis de visite en détention sont encadrés (mesure n° 43).</li> </ul>

Source : Cour des comptes

La loi a notamment revu le régime de l'ordonnance de protection.

### **Une modification en profondeur de l'ordonnance de protection (OP)**

La loi du 28 décembre 2019 inverse la logique prévalant jusqu'alors : l'ordonnance de protection<sup>28</sup> de la victime devient le principe et, si le juge aux affaires familiales décide de ne pas utiliser cet outil, il doit alors motiver sa décision. De plus, il doit désormais rendre son ordonnance dans un délai de six jours à compter de la fixation de la date d'audience et le signaler au parquet. Dans les faits, 5 218 ordonnances de protection ont été sollicitées en 2021 contre 2 368 en 2017, soit une progression très nette.

De nombreux textes d'application des lois précitées ont par ailleurs été publiés. L'enjeu réside désormais dans leur appropriation et leur bonne connaissance par les acteurs. Pour ce faire, les dispositifs font l'objet de circulaires de politique pénale générale ainsi que d'outils pratiques de déclinaison locale. Ainsi, la dépêche du ministère de la justice du 24 septembre 2021 a été présentée comme un outil à vocation pratique qui recense notamment les initiatives de certaines juridictions méritant d'être portées à la connaissance de tous.

## **2 - Des outils dont il reste à assurer l'appropriation**

Pour renforcer la prise en charge de l'accueil des victimes par les forces de l'ordre, une grille unique d'évaluation du danger a été élaborée afin d'estimer le danger qu'encourt la victime (mesure n° 14) et un document d'information sur les violences conjugales (mesure n° 15) a été diffusé dans les commissariats et gendarmeries à compter de 2020. Ces mesures sont certes réalisées mais leur diffusion ne constitue pas une garantie d'appropriation et d'utilisation systématique sur l'ensemble du territoire.

Par ailleurs, l'application de certaines mesures n'a pas toujours fait l'objet d'un véritable suivi. Il en va ainsi de la mesure n° 32 du Grenelle consistant à demander systématiquement un état de la situation à l'aide sociale à l'enfance en cas de violence conjugale et, à défaut, une évaluation administrative de la situation familiale, dont il est impossible de s'assurer de la mise en œuvre.

---

<sup>28</sup> L'ordonnance de protection, créée par la loi du 9 juillet 2010, permet au juge aux affaires familiales d'assurer dans l'urgence la protection de victimes de violences conjugales en interdisant, par exemple, à l'agresseur d'entrer en contact avec la victime ou de se rendre dans certains lieux. Elle n'est pas subordonnée à une plainte préalable.

### 3 - Des mesures lancées sans étude préalable des besoins

Plusieurs mesures, soit ont été assorties de cibles chiffrées dont la pertinence n'est toutefois pas assurée, soit ne contiennent aucune cible, faute d'une connaissance des besoins, dont il est vrai qu'ils sont parfois difficiles à apprécier.

**Tableau n° 2 : cibles et résultats pour trois mesures emblématiques du Grenelle des violences conjugales**

	<b>Places d'hébergement et de logement (mesure n° 21)</b>	<b>Téléphones grave danger (TGD) (mesure n° 48)</b>	<b>Bracelets anti-rapprochements (BAR) (mesures n° 40 et 49)</b>
<b>Cibles</b>	1 000 nouvelles solutions de logement et d'hébergement	5 000 TGD déployés d'ici fin 2022	Aucune cible précise de déploiement
<b>Résultats</b>	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

Un effort particulier a été réalisé en faveur de la création de places d'hébergements pour les femmes victimes de violences<sup>29</sup> (mesure n° 21). Ces places, au nombre de 5 700 en 2019, ont progressé au fil d'objectifs successifs pour atteindre 10 144 places à fin décembre 2022. Elles ne respectent cependant pas toujours les critères recommandés pour une mise en sécurité des femmes<sup>30</sup>. Parmi ces places, la très grande majorité concernent des dispositifs d'hébergement temporaires, plus rarement des logements durables.

Malgré la réalisation de la cible, le manque de visibilité sur les besoins d'hébergement explique en partie l'annonce d'objectifs successifs d'année en année, sans perspective pluriannuelle définie.

<sup>29</sup> Et non spécifiquement pour les femmes victimes de violences conjugales.

<sup>30</sup> L'ouverture des nouvelles places est encadrée par un cahier des charges national qui fixe trois critères : la non-mixité de l'environnement au sein des structures, la proposition d'un accompagnement spécialisé et adapté aux besoins des femmes et la sécurisation des locaux.

L'augmentation du nombre de téléphones grave danger (TGD)<sup>31</sup> (mesure n° 48) est nette, même si la cible n'est pas totalement atteinte.

Les bracelets anti-rapprochements (BAR)<sup>32</sup> (mesures n° 40 et n° 49) ne peuvent être utilisés qu'avec l'accord de la victime, ce qui explique en partie leur moindre utilisation car certaines femmes ne souhaitent pas être géolocalisées. En avril 2023, 2 081 attributions de BAR ont été prononcées, dont 1 008 sont actifs. Ce dispositif rencontre des limites, notamment techniques, que le nouveau plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes entend résoudre par le remplacement du matériel à compter de 2023.

L'État met en avant la disponibilité de l'outil en nombre suffisant dans tous les tribunaux pour avancer que le volume est bien calibré. Il est certes difficile d'estimer *a priori* le nombre de situations de dangerosité commandant l'attribution de ces terminaux. Pour autant, malgré ses demandes, la Cour n'a pas obtenu les informations lui permettant d'apprécier si la pratique des parquets est suffisamment homogène sur le territoire.

#### **4 - Des mesures encore en cours de déploiement considérées comme réalisées, des études limitées de leurs effets**

À l'occasion du troisième anniversaire du Grenelle en septembre 2022, l'État a mis en avant la réalisation de 46 mesures sur 54, soit un taux de 85 %<sup>33</sup>. Aucune mesure n'est considérée comme non réalisée et huit sont présentées comme en cours de réalisation, notamment des études, outils et cartographies dont les travaux devraient trouver leurs conclusions en 2023. Les autres mesures sont réputées mises en œuvre, mais de manière parfois contestable, notamment celles relatives à la prise en charge des victimes ou visant à une meilleure gouvernance entre les acteurs.

Ainsi, la mesure n° 13 visant à instaurer un parcours de formation à l'accueil des femmes victimes de violences conjugales est présentée comme mise en œuvre : 157 000 policiers et gendarmes ont été formés en septembre 2022 sur un total de 250 000 agents des forces de l'ordre, en donnant la priorité à ceux en contact avec le public. L'effort est donc largement entamé mais pas encore totalement déployé.

---

<sup>31</sup> Le TGD est un terminal portable permettant de joindre, en cas de danger, une plateforme d'assistance accessible en permanence qui peut demander l'intervention immédiate d'un équipage de police ou de gendarmerie.

<sup>32</sup> Le BAR sert à protéger la victime de violences en dissuadant l'auteur d'entrer en contact physique avec elle (géolocalisation), sans placement en détention.

<sup>33</sup> Grenelle des violences conjugales, trois ans d'action et d'engagement du gouvernement, septembre 2022.

De même, le Grenelle devait faciliter la prise de plainte pour les victimes de violences conjugales dans les hôpitaux (mesure n° 16). En novembre 2022, 269 conventions ont été signées et 54 sont en cours de signature, ce qui représente une minorité de structures hospitalières. Cette mesure est donc encore en cours de réalisation.

L'instauration de filières d'urgence dans les tribunaux (mesure n° 9) est elle aussi en cours de réalisation. Des magistrats référents « violences conjugales », comme des juristes spécialisés dans les violences intrafamiliales, sont encore en déploiement. En avril 2023, sur les 164 tribunaux judiciaires, 112 avaient mis en place une instance siège-parquet consacrée au suivi et au pilotage des situations à risque associant les partenaires extérieurs concernés. Ces instances ont pour mission d'assurer la coordination au sein de chaque parquet de pôles spécialisés permettant d'évoquer les situations individuelles des femmes victimes de violences, comme présenté dans le plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2023-2027), sans aller pour autant vers la création d'une juridiction spécialisée comme en Espagne.

Pour mesurer la qualité de l'accueil des victimes, des audits (au titre de la mesure n° 10) ont été réalisés. Les résultats semblent plutôt encourageants mais apparaissent affectés par des différences méthodologiques et en décalage avec les cas de refus de plainte recensés par le défenseur des droits et les associations. Ainsi, les femmes interrogées par l'inspection générale de la police nationale (IGPN) ont uniquement été sélectionnées parmi celles ayant déposé une plainte ou une main courante pour violences conjugales en 2020. Sont exclues de fait les victimes qui ont renoncé à engager une action judiciaire bien que s'étant rendues dans un commissariat, public pour lequel il faudrait pourtant mieux comprendre quelle a été l'interaction avec les forces de police. L'audit effectué dans la gendarmerie a, quant à lui, pris en compte les interventions à domicile, même en l'absence de dépôt de plainte. Une évaluation transversale selon une méthodologie commune appropriée reste souhaitable.

D'une manière générale, les mesures du Grenelle mériteraient d'être davantage évaluées au regard de leurs effets et non pas seulement des moyens mobilisés. Une analyse détaillée des différentes étapes des parcours de femmes victimes de violences conjugales, sur la base d'un échantillon, permettrait d'identifier les améliorations nécessaires et de gagner ainsi en lisibilité et qualité.

## 5 - Des mesures de long terme concernant la prévention et l'évolution des mentalités peu mises en œuvre

Le Grenelle de 2019 s'ouvrait sur quatre mesures concernant la prévention. Elles sont toutes considérées comme réalisées par le SDFE sans avoir donné lieu pour autant à une évaluation précise. Alors même qu'il constitue un enjeu déterminant sur le long terme, ce volet n'a pas bénéficié d'une dynamique aussi forte que les autres mesures du Grenelle.

Faute d'outils de suivi du déploiement, le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse n'est pas en mesure de rendre compte de la mise en œuvre, vraisemblablement inégale, de ces mesures liées à la prévention, en l'absence d'implication forte de la hiérarchie. L'axe 4 du nouveau plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes, pour 2023 à 2027, consacré à la culture de l'égalité, aurait notamment pour ambition d'y remédier.

Ainsi, même si un module de formation initiale obligatoire de 18 heures portant sur l'égalité filles-garçons a bien été mis en place à la rentrée 2021 pour 21 000 élèves-enseignants, cette mesure du Grenelle avait vocation à s'appliquer à l'ensemble des personnels. Elle ne peut donc être considérée comme réalisée et nécessiterait une dynamique plus forte de la part du ministère chargé de l'éducation, notamment pour les personnels déjà en poste.

En l'absence d'enquête de suivi, il n'est pas possible de porter une appréciation sur la réalisation de la mesure n° 2 visant à consacrer un conseil de vie collégienne et lycéenne à la réalisation d'un diagnostic annuel sur l'égalité filles-garçons. De plus, même si un document unique de signalement des violences (mesure n° 3) a été diffusé, ici encore, le degré de recours à cet outil n'est pas étudié. Enfin, les actions de sensibilisation (mesure n° 4) ont été très peu mises en œuvre dans les cités éducatives<sup>34</sup>, malgré quelques actions menées dans une vingtaine d'entre elles, et n'ont pas été documentées en ce qui concerne le « plan mercredi<sup>35</sup> » et le service national universel.

---

<sup>34</sup> Les cités éducatives visent à matérialiser la mobilisation autour d'un projet commun des différents partenaires de l'éducation dans un territoire relevant des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ; l'obtention d'un label ouvre l'accès à des financements spécifiques.

<sup>35</sup> Le « plan mercredi » propose des solutions et des financements pour faciliter l'organisation des accueils de loisirs respectant les principes d'une charte qualité.

## **II - Un bilan mitigé en matière d'égalité professionnelle**

La préoccupation ancienne de l'État pour l'égalité professionnelle s'est traduite, depuis quarante ans, par une accélération du nombre des lois sur l'égalité entre les femmes et les hommes au travail<sup>36</sup>. Ce mouvement s'inscrit dans un contexte de mobilisation internationale, tant au niveau européen avec le socle européen des droits sociaux que mondial avec les objectifs de développement durable des Nations unies.

### **A - Un cadre ambitieux mais des difficultés d'application et de contrôle dans les entreprises**

#### **1 - L'action publique est centrée sur l'incitation à la négociation collective dans le secteur privé**

L'égalité professionnelle a fait l'objet, depuis plusieurs années et bien avant 2017, d'un dialogue social nourri et encadré, avec l'obligation d'une négociation régulière au niveau des branches comme des entreprises<sup>37</sup>. Le nombre d'accords de branche annuels conclus entre 2017 et 2021 a connu une certaine stabilité, autour de 220 textes par an. En 2021, sur 231 textes, seuls 15 accords traitent spécifiquement d'égalité professionnelle, ce qui constitue néanmoins un progrès par rapport aux six accords de 2016.

Le contrôle des accords de branche par le ministère chargé du travail s'assure de la conformité d'un certain nombre d'obligations formelles<sup>38</sup>, sans véritablement se prononcer sur le contenu des accords.

---

<sup>36</sup> Loi du 13 juillet 1983, dite loi Roudy, portant modification du code du travail et du code pénal en ce qui concerne l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ; loi du 9 mai 2001, dite loi Génisson, relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, renforcée en 2006 par la loi du 23 mars relative à l'égalité salariale ; loi dite Copé-Zimmerman du 27 janvier 2011 ; loi relative au dialogue social du 17 août 2015.

<sup>37</sup> Articles L. 2242-1 et suivants du code du travail.

<sup>38</sup> Document d'études Dares, *L'égalité professionnelle est-elle négociable ?* – Volume 2 : « Les plans et accords signés sont donc peu soumis à des exigences de cohérence du contenu et d'efficacité des mesures (évaluation de leur « qualité » et de leurs « résultats ») », 2019.

Tout juste trouve-t-on, dans le bilan annuel de la négociation collective publié par le ministère chargé du travail, un recensement assez descriptif de bonnes pratiques : exemples d'outils pour établir un diagnostic partagé, d'actions mises en œuvre (recrutement, politique salariale ciblée, etc.). Cet inventaire place sur le même plan des actions aux effets de nature et d'ampleur très variables, dont la pertinence, en outre, n'a pas la même portée selon les branches professionnelles.

Dans les entreprises, malgré 3 233 accords et plans d'actions déposés (contre 2 142 en 2020), l'égalité professionnelle n'est pas une priorité, en n'arrivant qu'en cinquième place dans les accords et avenants signés en 2021<sup>39</sup> derrière les questions d'intéressement, de salaire, de temps et de conditions de travail. De surcroît, l'obligation légale est davantage perçue comme une contrainte que comme un levier d'action, la qualité des documents produits est variable et l'effectivité des mesures qu'ils proposent l'est également<sup>40</sup>.

## **2 - En matière d'inégalités salariales, le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats n'est pas encore perceptible**

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a mis en place l'index égalité professionnelle, outil qui doit permettre aux entreprises de mesurer les écarts de rémunération entre les sexes et de mettre en lumière les disparités existantes.

La valeur minimale de l'index est le produit de la combinaison de plusieurs mécanismes, dont certains sont contraignants : l'obligation de publier le résultat avec le risque médiatique attaché à un index de faible niveau, l'impossibilité d'accéder aux marchés publics pour les entreprises qui n'atteignent pas un certain seuil, etc. La loi se traduit par le passage d'une logique de moyens (l'obligation de négocier) à celui d'une logique de résultats (l'atteinte d'une cible sous peine de pénalité<sup>41</sup>).

La mise en œuvre de l'index intervient dans le contexte d'une lente réduction des inégalités salariales brutes<sup>42</sup>, avec un écart qui passe de 30 % en 2011 à 24,4 % en 2021. Selon l'Insee, une fois neutralisés les écarts liés au

---

<sup>39</sup> Direction générale du travail, *Bilan de la négociation collective en 2021*, page 23.

<sup>40</sup> Dares, *op. cit.*, 2019.

<sup>41</sup> Le système de pénalités en matière d'égalité professionnelle s'appliquait déjà en cas de non-respect de l'obligation de négocier.

<sup>42</sup> Insee, Focus n° 292, *Dans le secteur privé, l'écart de salaire entre femmes et hommes est d'environ 4 % à temps de travail et à postes comparables en 2021*, mars 2023.



volume de travail et à la nature des emplois occupés, subsiste un écart dit résiduel de 4,3 %, qui correspondrait à un écart de discrimination liée au genre (graphique n° 3, annexe n° 3). L'index a été conçu pour refléter cet écart en combinant plusieurs paramètres détaillés au tableau n° 8 de l'annexe n° 3.

En 2022, l'index moyen est de 86 points sur 100, en augmentation pour toutes les catégories d'entreprises<sup>43</sup>. Parmi celles-ci, 453 entreprises ont obtenu une note globale à l'index de 100 sur 100, soit 2,5 % du total des entreprises pour lesquelles l'index est calculable.

Ce bilan doit néanmoins être nuancé : la note moyenne est nettement au-dessus du seuil de 75 points mais 8 % des entreprises ont une note inférieure à ce seuil. L'appropriation de l'index est complexe pour les petites entreprises, alors que les résultats dans les grandes entreprises semblent refléter une capacité à renseigner l'index pour en optimiser les résultats<sup>44</sup>. Parmi les entreprises déclarantes, 43 % des plus petites ont déclaré un index « incalculable ». Au total, 16 % des entreprises assujetties n'ont pas répondu (tableau n° 9, annexe n° 3).

Les modalités de calcul de l'index présentent plusieurs limites inhérentes à tout outil statistique. Ainsi, les salariés sont répartis par catégories socioprofessionnelles et par tranche d'âge ; ne peuvent être conservés dans le calcul que les groupes comprenant au moins trois hommes et trois femmes. Ce seuil de trois individus écarte souvent du calcul les entreprises à faibles effectifs ou les secteurs professionnels très genrés<sup>45</sup>. Surtout, le fait d'avoir retenu une classification par groupes d'âge et non par groupes d'ancienneté masque les inégalités liées au parcours professionnel des femmes, notamment dues aux congés de maternité ou parentaux, même si le choix retenu tient à l'indisponibilité de certaines données et à la difficulté de retracer l'expérience professionnelle.

---

<sup>43</sup> La note moyenne des entreprises de 1 000 salariés et plus a augmenté de six points entre 2019 et 2022, passant de 83 à 89. Une tendance un peu moins marquée est observée dans les entreprises de taille intermédiaire, de 251 à 999 salariés, dont la note a augmenté de quatre points, passant de 82 en 2019 à 86 en 2022, et dans les entreprises de 50 à 250 salariés où la note a augmenté de trois points, passant de 83 à 86 points entre 2020 et 2022.

<sup>44</sup> En 2022, 97 % des entreprises d'au moins 1 000 salariés et 92 % des entreprises de 251 à 999 salariés ont calculé et déclaré leur index. Mais seules 78 % des entreprises de 50 à 250 salariés ont répondu à cette obligation.

<sup>45</sup> Cf. Cereq, *L'index de l'égalité professionnelle, utile mais imparfait*, octobre 2022. Cette étude relate l'exemple d'un DRH d'une entreprise de télécommunication : « Chez nous il y a des groupes entiers qui ont été exclus du calcul, par exemple des assistantes qui sont toutes dans le même groupe conventionnel et il n'y a pas d'hommes, et donc je n'ai rien à comparer ».

### **3 - Le système de sanctions et de pénalités a été mis en place dans le cadre des ressources nécessairement limitées de l'inspection du travail**

Le respect de ces obligations en matière d'égalité professionnelle relève du contrôle de l'inspection du travail<sup>46</sup>.

Le plan national d'actions du système d'inspection du travail (PNA 2020-2022) a fait de l'égalité professionnelle l'une des priorités avec pour objectifs de multiplier par quatre les contrôles et de procéder à 15 000 interventions. Ces objectifs ont été pratiquement atteints avec 13 064 interventions en 2021, même si le système d'informations du ministère chargé du travail n'est pas entièrement robuste, comme la Cour l'avait relevé dans l'un de ses rapports<sup>47</sup>.

Le nombre de sanctions apparaît cependant réduit. 712 mises en demeure ont été envoyées et 42 pénalités ont été prononcées depuis 2019. Les interventions n'aboutissent que marginalement à des sanctions financières, ce qui peut s'expliquer par une démarche d'accompagnement pédagogique dans les premières années de déploiement du dispositif<sup>48</sup>, mais qui apparaît aussi comme insuffisamment dissuasif. En outre, les contrôles aboutissent parfois à des sanctions sans nécessairement se traduire par une pénalité<sup>49</sup>.

Le nouveau PNA 2023-2025 et ses feuilles de route territoriales ne fixent plus d'objectifs chiffrés. Des « sujets incontournables » sont identifiés parmi lesquels la réduction des inégalités entre hommes et femmes, ce qui est moins incitatif.

---

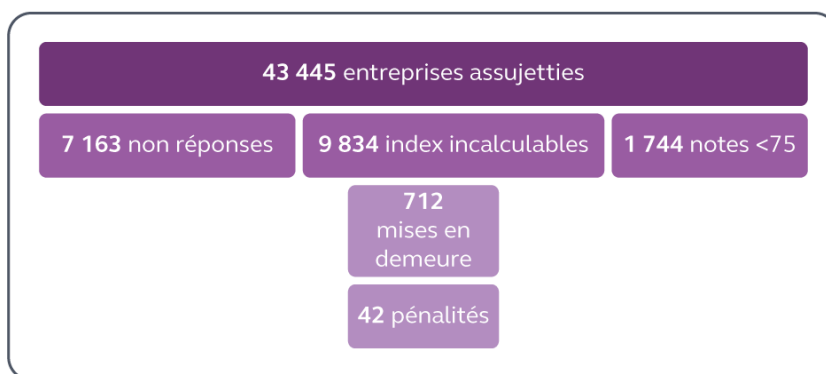
<sup>46</sup> En cas de manquement de l'entreprise à l'une de ses obligations en matière d'égalité professionnelle, la pénalité représente jusqu'à 1 % des rémunérations et gains des revenus d'activité versés aux travailleurs salariés ou assimilés (tableau n°8, annexe n°3).

<sup>47</sup> Cour des comptes, *Le bilan de la transformation de l'inspection du travail*, rapport public thématique, 2020.

<sup>48</sup> La fixation de délais assez longs laissés aux entreprises pour se mettre en conformité leur permet en effet de corriger des situations irrégulières avant d'être soumises à sanctions. Les services de l'inspection du travail effectuent, dans un domaine tel que celui-ci, un travail d'accompagnement progressif : lettres d'observations, mises en demeure et, en cas d'inertie de l'entreprise contrôlée, rapports en vue d'une pénalité.

<sup>49</sup> Il en est ainsi des contrôles du retour de congé de maternité portant sur les manquements au mécanisme de rattrapage salarial à la reprise de poste dont la correction se fait non pas au travers de pénalité financière mais par des engagements de l'employeur à appliquer immédiatement les augmentations et à en informer les salariées.

**Schéma n° 2 : l'index égalité professionnelle en 2022 : des pénalités peu nombreuses par rapport au nombre de situations problématiques**



Source : Cour des comptes

Par ailleurs, faute de moyens, le ministère chargé du travail n'établit pas la liste exhaustive et actualisée des accords et plans d'actions relatifs à l'égalité professionnelle dans les entreprises. De même, il ne dispose que depuis 2021 de l'information précise du nombre d'entreprises assujetties aux obligations de négociation en matière d'égalité professionnelle (38 456 en 2021 et 36 750 en 2022).

**B - Dans la fonction publique, une accélération des mesures mais pas encore de réduction effective des inégalités**

Le 30 novembre 2018, la signature de l'accord collectif pour l'égalité professionnelle dans la fonction publique – l'une des orientations du comité interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CIEFH) a constitué le fondement du déploiement de la politique de l'État en tant qu'employeur exemplaire en la matière. Près de trois mesures sur quatre de l'accord ont été mises en œuvre entre 2018 et 2022. Ce résultat s'expliquerait, selon le ministère chargé de la fonction publique, par le caractère désormais contraignant de certaines d'entre elles, une nouveauté par rapport au précédent accord signé en 2013. L'accord de 2018 s'est traduit par une très forte activité réglementaire : 13 décrets publiés entre novembre 2019 et mars 2022.

## **1 - L'égalité professionnelle a fait l'objet d'une mobilisation collective dont l'effet est néanmoins resté limité**

### *a) Les ministères ont réalisé des plans d'action*

La période 2017-2022 a été marquée par une forte mobilisation des administrations autour des enjeux d'égalité professionnelle. L'élaboration d'un plan d'action ministériel a été rendue obligatoire avec pénalité financière (fixée à 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble du personnel du ministère employeur) en cas de manquement à cette obligation<sup>50</sup>.

Chaque ministre, sans exception, a remis son plan avant le 1<sup>er</sup> mars 2019. Le ministère chargé de la fonction publique a effectué un contrôle de ces plans sur le fondement des différents critères de complétude prévus par la loi. Plusieurs améliorations peuvent être apportées aux plans d'actions. Ceux-ci, souvent très volumineux, déploient en un trop grand nombre des actions non priorisées et gagneraient en lisibilité en diminuant le nombre total de mesures (53 pour les ministères sociaux, 59 pour le ministère chargé de l'éducation nationale, 60 pour le ministère de la justice). Enfin, plusieurs plans (ministères sociaux, ministère de l'économie ou ministère des affaires étrangères) ne comportent aucun calendrier de mise en œuvre ni ne définissent d'indicateurs.

### *b) Le fonds égalité professionnelle : une tentative récente pour mieux cibler les projets*

Malgré son caractère parfois contraignant, l'accord collectif comporte des mesures incitatives, comme la création en 2019 d'un fonds pour l'égalité professionnelle (FEP) dans la fonction publique de l'État, étendu en 2022 aux versants hospitalier et territorial de la fonction publique.

Doté de 1 M€ par an<sup>51</sup>, ce fonds cofinance les projets conduits par les employeurs publics en faveur de l'égalité professionnelle. Depuis sa création, plus de 250 projets ont été cofinancés par le fonds. Les projets retenus concernent à 58 % des projets de sensibilisation ou de formations à l'égalité professionnelle. 20 % des dossiers retenus portent sur des dispositifs favorisant la prévention et la lutte contre les violences.

---

<sup>50</sup> Décret du 4 mai 2020 définissant les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des plans d'action relatifs à l'égalité professionnelle dans la fonction publique.

<sup>51</sup> Le fonds est alimenté par le système de pénalités mis en place dans le cadre du dispositif des nominations équilibrées (DNE).

Jusqu'en 2022, le ministère chargé de la fonction publique n'opérait pas une hiérarchisation entre les différents domaines d'intervention ciblés par l'appel à projets. Le type de projets financé reflétait donc les initiatives de chaque ministère plus qu'il ne constituait un outil de pilotage pour répondre à des besoins spécifiquement identifiés. Depuis 2023, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) opère une priorisation pour éviter un éparpillement de financements (12 334 €/projet sur la période) et garantir une plus grande effectivité des actions entreprises.

*c) La labellisation, largement utilisée, est un outil fondé sur le respect de procédures et destiné principalement à la sensibilisation*

L'ensemble des départements ministériels est aujourd'hui labellisé « diversité et égalité professionnelle », à l'exception du ministère de l'Europe et des affaires étrangères<sup>52</sup>.

Souvent trop formel, toutefois, le processus de labellisation (annexe n° 5) repose sur un cahier des charges largement redondant avec les obligations désormais inscrites dans la loi : les nouvelles exigences liées à l'élaboration dans chaque ministère d'un plan d'actions rendent désormais obsolètes certains objectifs de la labellisation qui cherchaient avant tout à mobiliser les ministères.

La labellisation doit désormais concerner des actions s'inscrivant dans la durée et faisant l'objet d'un suivi réalisé au travers d'indicateurs précis (féminisation de l'encadrement supérieur, écarts de rémunération, etc.), pour assurer son utilité effective au-delà de son rôle de mobilisation interne, bien établi.

---

<sup>52</sup> Ce ministère devrait finaliser le processus de labellisation « diversité » à la fin de l'année 2023.

## 2 - L'effectivité des mesures en faveur de l'égalité professionnelle est encore relative

### a) L'accès aux postes à responsabilité progresse lentement

Parmi les mesures encourageant un égal accès aux postes à responsabilités, l'accord collectif a élargi le périmètre du dispositif des nominations équilibrées (DNE). Destiné à favoriser la féminisation des emplois de l'encadrement supérieur, il oblige les employeurs publics à respecter une proportion minimale de 40 % de chaque sexe pour les primo-nominations dans ces emplois. L'élargissement de son périmètre<sup>53</sup> concerne au total 6 000 emplois. En cas de non-respect des objectifs, les employeurs sont redevables d'une contribution financière<sup>54</sup>.

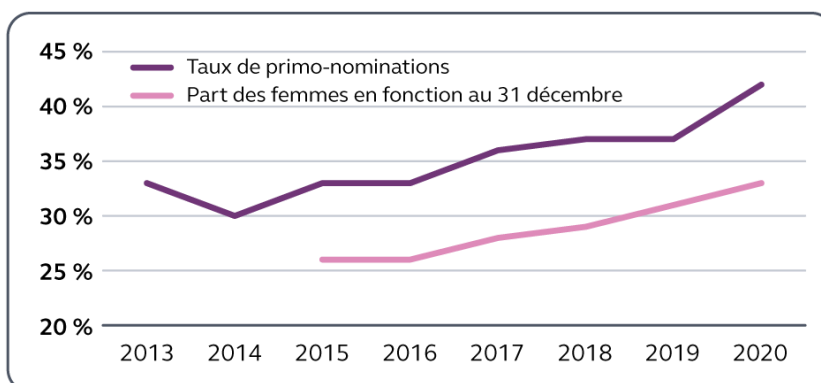
Le taux de primo-nominations féminines a connu depuis 2013 une progression constante mais mesurée. Mais les données disponibles ne permettent pas d'identifier l'effet propre des mesures prises à partir de 2017, indépendamment de la poursuite de la tendance antérieure. Le seuil de 40 % a été dépassé pour la première fois en 2020 après une accélération sensible de plus de cinq points par rapport à 2019. S'agissant du stock, la progression est, ici encore, lente et régulière.

La prise en compte des seules primo-nominations dans le DNE ne suffit en effet pas à faire évoluer significativement la féminisation des postes à responsabilité puisqu'elle ne retient que le flux de postes occupés sans fixer d'objectif en matière de stock, c'est-à-dire le nombre de postes d'encadrement supérieur et de dirigeant occupés par des femmes. La loi du 19 juillet 2023 visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique, en plus de relever le taux minimal de personnes de chaque sexe pour les primo-nominations aux emplois supérieurs et dirigeants de la fonction publique de 40 à 50 %, intègre désormais un objectif sur le stock de ces postes : à partir de 2027, les administrations devront respecter un taux minimal de 40 % de personnes de chaque sexe dans les emplois supérieurs et de direction ; pour tenir compte des situations spécifiques à chaque ministère, les administrations encore trop éloignées de l'objectif se voient imposer une première marche de progression de trois points d'ici 2027, puis tous les trois ans jusqu'à ce que la cible de 40 % pour le stock d'emplois soit atteinte. Pour ce faire, les ministères devraient constituer de façon volontariste le vivier des candidates.

<sup>53</sup> Décret n° 2019-1561 du 30 décembre 2019 modifiant le décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique.

<sup>54</sup> Le montant de la contribution est fixé à 90 000 € par unité manquante depuis 2017 et est calculé à partir du nombre de primo-nominations qu'il aurait fallu réaliser pour atteindre le seuil des 40 %. Depuis 2018, les pénalités n'excèdent pas le million d'euros dans chaque ministère concerné et sont le plus fréquemment de l'ordre de 200 000 euros.

**Graphique n° 2 : évolution du taux de primo-nominations féminines et de la part des femmes dans les emplois supérieurs de la fonction publique**



Source : DGAFP-Sdessi

L'un des freins à l'efficacité du dispositif tient à ce que les recruteurs n'ont pas toujours la main sur les candidatures : fréquemment, l'absence de candidature féminine ne permet pas de garantir des nominations équilibrées, ce qui impose de travailler en amont pour lever les freins culturels à ces candidatures.

Le dispositif des nominations équilibrées constitue donc un outil incitatif dont l'effet est réel mais progressif et partiel<sup>55</sup>. Au-delà du DNE, la constitution de viviers constitue donc un véritable enjeu dès le recrutement<sup>56</sup>.

*b) Les actions menées en matière d'inégalités salariales sont à ce stade davantage destinées à mesurer les écarts qu'à les résorber*

L'axe 3 de l'accord du 30 novembre 2018 engage les employeurs publics à mettre en œuvre des mesures d'évaluation et de traitement des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes afin de garantir l'égalité des droits dans le déroulement de carrière et l'égalité de salaire.

<sup>55</sup> Le nouveau plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2023-2027) prévoit à cet égard le renforcement du DNE « en prévoyant notamment que les nominations aux plus hauts postes de l'État devront être paritaires sur le quinquennat. » Le seuil devrait donc logiquement être réhaussé à 50 %.

<sup>56</sup> Les femmes représentent, en 2019, 47 % des recrutements externes par concours dans la catégorie A+, contre 69 % dans la catégorie A.

Cet effort de transparence permet de dresser deux constats. En premier lieu, l'écart de rémunération moyen entre les femmes et les hommes dans la fonction publique n'a que très légèrement varié entre 2015 et 2020, stagnant autour de 14 %. En second lieu, la part des femmes dans les plus hautes rémunérations de la fonction publique de l'État progresse, mais, là encore, assez lentement. Plus l'échelle des rémunérations est haute, moins les femmes sont présentes et cette situation n'a pas connu d'évolution majeure depuis 2017<sup>57</sup>.

Selon le ministère chargé de la fonction publique, il existe quatre causes aux écarts de rémunération constatés. La première renvoie à un « effet ségrégation des corps ». Les corps dans lesquels les femmes sont les moins présentes sont aussi ceux dont le traitement brut et les primes sont les plus élevés. En outre, dans la plupart des ministères, plus la catégorie hiérarchique s'élève, plus la proportion de femmes dans l'emploi décroît (annexe 7, tableau n° 10).

**Tableau n° 3 : décomposition de l'écart salarial mensuel dans la fonction publique**

Écart salarial	2020	
	en €	en %
Global	- 502 €	100,0 %
Effet temps partiel	- 74 €	14,7 %
Effet ségrégation des corps	- 271 €	54,0 %
Effet démographique	- 94 €	18,7 %
Effet primes	- 63 €	12,5 %

Source : DGAFP-SDessi

Ensuite est mis en avant un « effet démographique au sein des corps » dû à un écart d'ancienneté moyenne entre les femmes et les hommes. La féminisation récente de certains métiers fait que les femmes sont davantage présentes dans les échelons et grade inférieurs. Enfin, la part des femmes est légèrement inférieure dans les recrutements par concours interne à celle des recrutements par concours externe (62 % contre 64 %).

<sup>57</sup> DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2021.



Bien que ces sources d'écart ne mettent pas en évidence des pratiques discriminatoires, l'accès aux promotions et, pour partie, l'attribution des primes relèvent manifestement de pratiques managériales. En incluant l'ensemble des changements de catégorie hiérarchique, les femmes ont eu globalement en 2019 un peu moins de promotion que les hommes (0,9 % d'entre elles ont été promues contre 1 % pour les hommes). La loi<sup>58</sup> prévoit pourtant que les lignes directrices de gestion en matière de promotion tiennent compte de la part respective des femmes et des hommes dans les corps et grades concernés.

Comme dans le secteur privé, la troisième source d'écart est la différence de quotité de travail : les femmes sont plus souvent à temps partiel et les hommes font plus d'heures supplémentaires. Les périodes de congés de maternité constituent également une cause de décrochage de rémunération : l'arrivée des enfants fait ainsi baisser le revenu d'activité des femmes de l'ordre de 20 %<sup>59</sup>.

Enfin, un « effet primes » est également à l'œuvre. À corps, à grade ou à échelon identique, des écarts indemnitaires s'expliquent pour partie par une décision discrétionnaire et aussi par des éléments liés au statut, au poste occupé (complément de rémunération type NBI, par exemple), aux heures supplémentaires ou à des activités annexes ; il reste à mieux isoler la partie de cet effet qui peut résulter de pratiques discriminatoires.

Pour mieux identifier ces phénomènes, l'index sur les écarts de rémunération appliqué à la fonction publique, annoncé dans le plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2023-2027), devra permettre de mesurer plus finement encore l'écart résiduel de rémunération, une fois neutralisés les effets des temps partiels et de la « ségrégation des corps ».

Si les écarts sont désormais mieux connus, l'accord collectif de même que la plupart des plans d'actions ministériels sont peu prescriptifs sur les modalités de leur résorption, qui ne font pas l'objet d'actions volontaristes, sauf exception<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Article L.132-10 du code général de la fonction publique (CGFP).

<sup>59</sup> Cf. France Stratégie, Note d'analyse, *Inégalité des chances : ce qui compte le plus*, avril 2023 : l'arrivée des enfants fait baisser le revenu d'activité des femmes de l'ordre de 20 % cinq ans après leur naissance, l'analyse n'est pas spécifique à la fonction publique.

<sup>60</sup> Le ministère de la culture a, par exemple, fait le choix d'une mesure favorable aux agents à temps partiel, ne pouvant prendre directement une mesure salariale en faveur des femmes, dégageant une enveloppe de primes de 500 000 € pour la période de 2018 à 2022 (soit 100 000 € par an).

*c) L'articulation de la vie personnelle, et en particulier de la parentalité, avec la vie professionnelle, est encore insuffisamment prise en considération*

L'accord collectif fait une place importante à la question du congé parental. La principale mesure concerne la possibilité de prendre un congé parental pour une période minimale réduite à deux mois<sup>61</sup>, mais sa portée sur la réduction des inégalités entre hommes et femmes est difficile à apprécier. La réforme de l'indemnisation de la suspension d'activité, introduite en 2014 dans une perspective d'égalité femmes-hommes<sup>62</sup>, pour l'ensemble des secteurs privé et public, n'a de fait pas eu les effets escomptés : elle visait un recours au congé parental par 25 % des pères concernés. Cinq ans après, moins de 1 % en bénéficiaient. De nombreux facteurs expliquent cet échec (complexité du dispositif, conditions d'accès difficiles, etc.) mais le facteur déterminant tient au manque d'attractivité financière du dispositif<sup>63</sup>.

Aussi, comme déjà établi par la Cour, il conviendrait d'engager une réforme du congé parental et, en particulier, des modalités d'indemnisation de la suspension d'activité, qui devrait être plus favorable et davantage proportionnée au revenu du parent qui sollicite un congé<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Décret du 5 mai 2020 modifiant les dispositions relatives au congé parental des fonctionnaires.

<sup>62</sup> Cf. exposé des motifs du projet de loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes (2013).

<sup>63</sup> Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, octobre 2022.

<sup>64</sup> *Ibid.*, Recommandation n° 6.

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*La lutte contre les violences conjugales a connu un élan avec le Grenelle de l'automne 2019, notamment s'agissant de la protection des victimes et la prise en charge des auteurs.*

*Dans l'ensemble, les mesures de court terme ont été mises en œuvre avec plus de détermination que les mesures de plus long terme visant à développer la culture de l'égalité et à faire évoluer les mentalités. Certaines doivent voir leur déploiement véritablement achevé, d'autres consistent en des outils méthodologiques dont la bonne appropriation doit être vérifiée, d'autres encore se réfèrent à une cible dont le niveau ne résulte pas d'une analyse des besoins.*

*Pour garantir l'effectivité des actions engagées en matière d'égalité professionnelle, l'objectif du passage d'une logique de moyens à une logique de résultats a été affiché et une dimension contraignante imposée aux employeurs. Néanmoins, l'effectivité des mesures prises pendant la période n'est pas aisément démontrable à ce stade.*

*L'élargissement du périmètre du dispositif des nominations équilibrées (DNE), destiné à favoriser la féminisation des emplois de l'encadrement supérieur, n'a d'abord concerné que les primo-nominations. La loi du 19 juillet 2023 devrait désormais permettre de résorber le retard dans la féminisation du stock de ces emplois supérieurs. Elle impose avec d'autant plus d'acuité la nécessité de constituer de façon volontariste le vivier des candidates.*

*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'éventuels mécanismes de discrimination*

*Dans le secteur privé, l'égalité professionnelle a surtout été envisagée sous l'angle de l'index égalité, qui a concentré l'attention du ministère chargé du travail. Une moindre ambition a été constatée sur des actions portant sur des causes plus profondes d'inégalités comme la mixité des filières de formation ou des métiers, et qui nécessitent des changements sociaux et culturels majeurs en matière de parentalité, 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.*

*La Cour formule donc la recommandation suivante :*

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) ;*
-

## Liste des abréviations

BAIE .....	Bureau d'accompagnement individualisé vers l'emploi
BAR .....	Bracelet anti-rapprochement
CDPD	Conseil départemental de prévention de la délinquance
CESC.....	Comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté
CFCV .....	Collectif féministe contre le viol
CIEFH .....	Comité interministériel à l'égalité entre les femmes et les hommes
CIDFF .....	Centre d'information sur les droits des femmes et des familles
CJPP .....	Contrôle judiciaire avec placement probatoire
CLAV.....	Comité local d'aide aux victimes
CNFPT .....	Centre national de la fonction publique territoriale
CPCA .....	Centre de prise en charge des auteurs de violences conjugales
CPO.....	Convention pluriannuelle d'objectifs
EVARS .....	Espace de vie affective, relationnelle et sexuelle
DARES .....	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DDETS.....	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DDDFE .....	Déléguée départementale aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes
DGAFP .....	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCS.....	Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP .....	Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle
DGESCO.....	Direction générale de l'enseignement supérieur
DGT .....	Direction générale du travail
DIHAL .....	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DNE .....	Dispositif des nominations équilibrées
DPT.....	Document de politique transversale
DRDFE .....	Déléguée régionale aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes
DREES .....	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DREETS .....	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGOS.....	Direction générale de l'offre de soins

---

DGCS .....	Direction générale de la cohésion sociale
DGT .....	Direction générale du travail
ETP .....	Équivalent temps plein
EAVT .....	Association En avant toutes
EICCF .....	Établissement d'information, de consultation ou de conseil familial
EVARS .....	Espace vie affective, relationnelle et sexuelle
FNCIDFF .....	Fédération nationale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles
FNSF .....	Fédération nationale solidarité femmes
FIPD .....	Fonds interministériel de prévention de la délinquance
HAS .....	Haute autorité pour la santé
HCE .....	Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes
HFED .....	Haut fonctionnaire à l'égalité des droits
Insee .....	Institut national de la statistique et des études économiques
ISCG .....	Intervenant social en commissariat et gendarmerie
LEAO .....	Lieu d'écoute, d'accompagnement et d'orientation
MTEI .....	Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion
MENJ .....	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse
MESR .....	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
MIPROF .....	Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains
OVQ .....	Objet de la vie quotidienne
PFUE .....	Présidence française du Conseil de l'Union européenne
PPG .....	Politique prioritaire du gouvernement
PSP .....	Parcours de sortie de la prostitution
RSC .....	Rapport de situation comparée
SDFE .....	Service des droits des femmes et de l'égalité
SGAR .....	Secrétaire général aux affaires régionales
TGD .....	Téléphone grand danger
VSS .....	Violences sexistes et sexuelles

## Annexes

Annexe n° 1 : exemples de mesures de plans interministériels dont la mise en œuvre appelle des observations .....	56
Annexe n° 2 : les crédits du programme 137 entre 2017 et 2022 : maquette budgétaire et caractéristiques de gestion .....	62
Annexe n° 3 : l'index égalité professionnelle .....	66
Annexe n° 4 : principales obligations et régimes de sanctions applicables aux entreprises en matière d'égalité professionnelle .....	68
Annexe n° 5 : le processus de labellisation .....	69
Annexe n° 6 : montant des pénalités du dispositif des nominations équilibrées par année et par ministère en € (2017-2020).....	70
Annexe n° 7 : les écarts de rémunération dans le secteur public.....	71

## Annexe n° 1 : exemples de mesures de plans interministériels dont la mise en œuvre appelle des observations

Le code couleur utilisé, dans les tableaux ci-après, pour évaluer le degré de réalisation des mesures est : vert pour mesure « réalisée », orange pour « en cours de réalisation ».

1. Parmi les mesures annoncées par le Président de la République en matière de lutte contre les violences sexistes et sexuelles le 25 novembre 2017 :

Mesures	Ministère(s) principalement impliqué(s)	Niveau de réalisation selon le service droits des femmes	Appréciation portée par la Cour des comptes	
Axe 2 : accompagner les victimes de violences sexistes et sexuelles				
Mesure n°21	Mobilisation de l'expertise des référents sûreté de la police et de la gendarmerie nationales au profit des structures d'accueils de femmes victimes de violences	Ministère de l'intérieur		Non réalisée, les référents sûreté ne sont pas mobilisés.
	Généralisation d'intervenants sociaux dans les commissariats et les gendarmeries (ISCG)	Ministère de l'intérieur		Deux départements métropolitains sont dépourvus d'ISCG aussi bien en zone police qu'en zone gendarmerie en octobre 2022 : l'Aveyron et la Lozère.

Source : Cour des comptes



2. Parmi les mesures du comité interministériel à l'égalité entre les femmes et les hommes (CIEFH) du 8 mars 2018 :

Mesures		Ministère(s) principalement impliqué(s)	Niveau de réalisation selon le service droits des femmes	Appréciation portée par la Cour des comptes
<b>Axe 1 : transmettre et diffuser la culture de l'égalité</b>				
Mesure n°28	Instaurer la parité dans les instances représentatives des élèves	Ministère de l'éducation nationale		Réalisé pour les lycées mais non pour les collèges.
Mesure n°29	Promouvoir la mixité des filières et des métiers, en se fixant des objectifs chiffrés par filière et en utilisant le stage d'orientation de 3 <sup>ème</sup> pour faire découvrir des filières peu mixtes	Ministère de l'éducation nationale		Non réalisé
Mesure n°30	Avoir 40 % de filles dans les filières scientifiques du supérieur d'ici 2020	Ministère de l'éducation nationale		Objectif non atteint
<b>Axe 2 : agir pour l'égalité tout au long de la vie</b>				
Mesure n°17	Obliger les entreprises non conformes à consacrer une part significative de l'enveloppe d'augmentation salariale à la résorption des écarts d'ici trois ans	Ministère du travail	Aucun élément de suivi	Non mesurable
Mesure n°22	Favoriser la conciliation de la vie professionnelle et de la vie personnelle en valorisant les bonnes pratiques	Ministère du travail	Aucun élément de suivi	Non mesurable
Mesure n°23	Des objectifs de 30 % à 50 % de femmes bénéficiaires des formations proposées par la Grande école du Numérique	Secrétariat d'État au numérique		Objectif non atteint
Mesure n°25	Augmenter le nombre de cheffes d'entreprises par la création d'un réseau national de mentorat	Ministère de l'économie		Non mesurable
Mesure n°26	Améliorer le congé maternité	Ministère des solidarités et de la santé		Non mesurable
<b>Axe 3 : faire vivre l'égalité au quotidien en garantissant l'accès aux droits</b>				
Mesure n°8	Outil de signalement des violences sexistes et sexuelles commun aux opérateurs de transports	Ministère des transports		Abandonné car pas de faisabilité

Mesure n°13	Faire progresser la part de femmes dans les programmations des structures culturelles labellisées	Ministère de la culture	Aucun élément de suivi	Abandonné car non mesurable
Mesure n°14	Garantir l'accès aux soins de toutes les femmes sur tous les territoires en matière de contraception, périnatalité, prévention et repérages des risques cardiovasculaires, dépistages des cancers...	Ministère des solidarités et de la santé	Aucun élément de suivi	Non mesurable / non réalisé

Source : Cour des comptes

### 3. Parmi les mesures du Grenelle des violences conjugales :

Mesures	Ministère(s) principalement impliqué(s)	Niveau de réalisation selon le service droits des femmes	Appréciation portée par la Cour des comptes
Axe 1 : prévenir les violences			
Mesure n°1	Mettre en place un module de formation initiale et continue sur l'égalité rendu obligatoire à destination des personnels de l'Éducation nationale (enseignants, personnels d'éducation, cadres, etc.).	Ministère de l'éducation nationale	Partiellement atteint. Dynamique plus forte nécessaire, notamment pour les personnels déjà en poste.
Mesure n°2	Dédier un conseil de vie collégienne et un conseil de vie lycéenne à la réalisation d'un diagnostic annuel sur l'égalité filles-garçons en milieu scolaire, avec une attention portée à la participation des élèves en situation de handicap.	Ministère de l'éducation nationale	Pas de réalisation de l'enquête de suivi, ce qui ne permet pas d'évaluer la réalisation de cette mesure.
Mesure n°4	Mettre en place une sensibilisation obligatoire sur la prévention des violences conjugales dans le cadre du service national universel (SNU) mais aussi du Plan mercredi ou des Cités éducatives.	Ministère de l'éducation nationale	Non réalisé. Actions de sensibilisation très peu mises en œuvre dans les cités éducatives. Peu de données sur le plan mercredi ou sur l'effectivité de la sensibilisation durant le SNU.

Axe 3 : mieux protéger et plus rapidement				
Mesure n°9	Juger plus vite et efficacement par le déploiement de « filières d'urgence »	Ministère de la justice		Partiellement atteint. Déploiement en cours de référents violences conjugales et de juristes spécifiques aux violences intrafamiliales dans les tribunaux judiciaires et les cours d'appel.
Mesure n°10	Audit sur l'accueil des victimes dans les services de police et unités de gendarmerie	Ministère de l'intérieur		Partiellement atteint. Audits réalisés dont les résultats sont à nuancer, du fait notamment de la méthodologie choisie.
Mesure n°11	Mettre en place suite à chaque féminicide un « retex » au niveau local, associant l'ensemble des professionnels concernés	Ministère de la justice		Partiellement atteint. Entre janvier 2021 et novembre 2022, 69 retours d'expérience réalisés, ce qui constitue une avancée, mais ne concerne pas encore tous les féminicides.
Mesure n°13	Instaurer un parcours renforcé de formation initiale et continue à l'accueil des femmes victimes de violences conjugales pour les policiers et les gendarmes	Ministère de l'intérieur		Partiellement atteint. En septembre 2022, 157 000 policiers et gendarmes formés sur un total de 250 000 membres des forces de l'ordre.
Mesure n°15	Diffuser un document d'information auprès de toute victime se rendant dans un commissariat ou une gendarmerie	Ministère de l'intérieur		Aucun élément de suivi sur la diffusion systématique de ce document d'information.
Mesure n°16	Faciliter la prise de plainte pour les victimes de violences conjugales dans l'incapacité de se déplacer notamment lorsqu'elles sont hospitalisées	Ministère de l'intérieur Ministère de la justice		Partiellement atteint. Conventions en cours de signature avec les établissements de santé. Peu d'éléments de suivi sur le nombre de victimes ayant bénéficié de ce dispositif.

3.2 mieux protéger et plus rapidement les victimes en situation de handicap				
Mesure n°29	Déployer dans chaque région un centre de ressources pour accompagner les femmes en situation de handicap dans leur vie intime et leur parentalité	Ministère des solidarités et de la santé		Partiellement atteint. En métropole, les régions Nouvelle-Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes n'en disposent pas encore.
Axe 4 : prendre en compte l'impact des violences conjugales sur les enfants et les liens familiaux				
Mesure n°32	Demander systématiquement un état de la situation à l'aide sociale à l'enfance en cas de violence conjugale, et à défaut une évaluation administrative de la situation familiale	Ministère des solidarités et de la santé		Aucun élément de suivi rendant difficile de juger de la mise en place effective et systématique de cette mesure.
Axe 5 : développer un suivi et une prise en charge des auteurs de violences conjugales				
Mesure n°39	Évaluer la dangerosité criminologique des auteurs	Ministère de la justice		Partiellement atteint. Réalisation d'une grille d'évaluation qui n'a pas encore fait l'objet d'un bilan public.
Mesure n°40	Généraliser le bracelet anti-rapprochement	Ministère de la justice		Aucune cible précise de déploiement.

Source : Cour des comptes

4. Parmi les mesures de l'accord du 30 novembre 2018 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique :

Mesures		Niveau de réalisation selon DGAFP	Appréciation portée par la Cour des comptes
Axe n° 1 : renforcer la gouvernance des politiques d'égalité			
Action 1.3	Favoriser l'égal investissement des femmes et des hommes dans le dialogue social		Surreprésentation masculine dans les comités techniques malgré la réforme de 2017
Axe n° 2 : créer les conditions d'un égal accès aux métiers et aux responsabilités professionnelles			
Action 2.1	Développer la connaissance des métiers de la fonction publique, élargir les viviers et renforcer l'action des écoles de service public pour une plus grande mixité des métiers		Difficultés à faire évoluer les choix de carrière et à élargir concrètement les viviers.
Axe n° 4 : mieux accompagner les situations de grossesse, la parentalité et l'articulation des temps de vie professionnelle et personnelle			
Action 4.5	Assouplir les règles d'utilisation du congé parental		Échec de la réforme du congé parental sur le rééquilibrage des temps de garde
Action 4.6	Encourager de nouvelles formes d'organisation du travail au bénéfice de l'égalité professionnelle et de la qualité de vie au travail		Risques liés au télétravail sur l'égalité entre femmes et hommes
Action 4.7	Favoriser l'accès à une place en crèche pour les agents publics		Impossibilité de mesurer la part des besoins couverte par les places ouvertes

Source : Cour des comptes

5. Parmi les mesures du plan du ministère du travail de mai 2018 sur l'égalité professionnelle dans le secteur privé

Mesures		Niveau de réalisation selon le ministère du travail	Appréciation portée par la Cour des comptes
Mesure n°1	Appliquer enfin le principe « à travail égal, salaire égal » en passant d'une obligation de moyens à une obligation de résultats		Limites de l'index et pénalités peu applicables
Mesure n°6	Chaque branche devra rendre compte de son action en matière d'égalité professionnelle dans le cadre de bilan annuel		Obligation bien inscrite dans la loi mais peu suivie

Source : Cour des comptes

## Annexe n° 2 : les crédits du programme 137 entre 2017 et 2022 : maquette budgétaire et caractéristiques de gestion

**Tableau n° 4 : évolution de la présentation budgétaire  
du programme 137 entre 2017 et 2022**

Actions		
2017-2018	2019-2021	2022
n°13 : soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes	n°23 : soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes	n°23 : soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes
n°11 : actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale	n°22 : partenariats et innovations	n°24 : accès aux droits et égalité professionnelle
n°12 : promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes	n°21 : politiques publiques – accès aux droits	n°25 : prévention et lutte contre les violences et la prostitution
n°15 : prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains		

Source : Cour des comptes

Les crédits de l'action 14 Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, relèvent en budgétisation de l'action 11 après la réforme du PLF 2016. Cette action apparaît encore dans la maquette en 2017 et 2018, avec 20 500 € en autorisations d'engagement et crédits de paiements prévus en 2017, et aucun crédit en 2018. L'action n'apparaît donc pas dans cette maquette.

**Tableau n° 5 : montant des crédits de paiement par thématique  
du programme 137 entre 2017 et 2022**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Hausse entre 2017 et 2022
<i>Lutte contre les violences</i>	7,6 M€	8,8 M€	10,7 M€	14,5 M€	18,3 M€	23,2 M€	+ 205 %
	34 % du P137	30 % du P137	35 % du P137	39 % du P137	44 % du P137	44 % du P137	
<i>dont accueils de jour et LEAO</i>	4,9 M€	6 M€	5,5 M€	7 M€	8,1 M€	8,7 M€	+ 78 %
	64 % des actions violences	67 % des actions violences	52 % des actions violences	48 % des actions violences	44 % des actions violences	38 % des actions violences	
<i>Lutte contre la prostitution</i>	3,1 M€	4,1 M€	3,6 M€	5,6 M€	4,8 M€	8,4 M€	+ 171 %
	14 % du P137	14 % du P137	12 % du P137	16 % du P137	11 % du P137	16 % du P137	
<i>Accès aux droits (hors BAIE des CIDFF)</i>	5,3 M€	5,3 M€	5,6 M€	6,2 M€	6,7 M€	6,7 M€	+ 26 %
	24 % du P137	18 % du P137	19 % du P137	17 % du P137	16 % du P137	13 % du P137	
<i>Santé (dont les Evars à partir de 2018)</i>	0,3 M€	3,1 M€	3 M€	3,6 M€	4,1 M€	4,8 M€	depuis 2018 : + 55 %
	1 % du 137	11 % du P137	10 % du P137	10 % du P137	10 % du P137	9 % du P137	
<i>Égalité professionnelle (dont les BAIE des CIDFF)</i>	2,8 M€	4 M€	3 M€	3,3 M€	4,2 M€	6,6 M€	+ 136 %
	13 % du P137	14 % du P137	10 % du P137	9 % du P137	10 % du P137	12 % du P137	
<i>Culture de l'égalité (dont études et innovations)</i>	1,8 M€	2,7 M€	2 M€	2 M€	2 M€	2,4 M€	+ 33 %
	8 % du P137	9 % du P137	7 % du P137	5 % du P137	5 % du P137	4 % du P137	
<i>Communication</i>	0,7 M€	1 M€	1,3 M€	0,6 M€	0,9 M€	0,6 M€	- 14 %
	3 % du P137	3 % du P137	4 % du P137	2 % du P137	2 % du P137	1 % du P137	
<i>Autre</i>	0,7 M€	0,1 M€	0,7 M€	0,7 M€	0,9 M€	0,5 M€	-
	3 % du P137	Moins de 1 % du P137	3 % du P137	2 % du P137	2 % du P137	Moins de 1 % du P137	
<b>Total</b>	<b>22,3 M€</b>	<b>29,1 M€</b>	<b>29,9 M€</b>	<b>36,5 M€</b>	<b>41,9 M€</b>	<b>53,2 M€</b>	<b>+ 139 %</b>

Source : Cour des comptes, d'après Chorus et service des droits des femmes

**Tableau n° 6 : évolution des objectifs et indicateurs  
de performance du programme 137 entre 2017 et 2022**

2017-2018		2019-2022	
Objectifs	Indicateurs (déclinaison concrète ou sous-indicateurs)	Objectifs	Indicateurs (déclinaison concrète ou sous-indicateurs)
1 : Contribuer au développement de l'égalité professionnelle et de la négociation collective	Proportion de dispositifs pour l'égalité femmes - hommes mis en place au sein des branches professionnelles et des entreprises (proportion d'accords de branche et d'entreprise visant à réduire les inégalités professionnelles, et taux de mise en conformité des entreprises suite à une mise en demeure relative à l'égalité professionnelle)	2 : Mesurer l'effet de levier de crédits du programme 137 sur le financement des actions en faveur de l'égalité professionnelle	2019 : Montant des crédits FSE mobilisés pour un euro investi sur le programme 137 (montant des crédits FSE et hors FSE mobilisés pour un euro investi sur le programme 137 par les DRDFE sur des projets relatifs à l'égalité professionnelle) 2020 – 2022 : Part des crédits du programme 137 dédiés aux co-financements du Fonds social européen pour des projets en faveur de l'égalité professionnelle (parts des crédits mobilisés par le programme 137 en faveur de l'égalité professionnelle, hors-FSE)
	Accompagnement des entreprises (part des crédits du programme 137 par rapport à l'ensemble des crédits consacrés en faveur d'expérimentation « territoires d'excellence »)		
2 : Améliorer la qualité de service en matière d'aide aux personnes victimes de violences	Taux d'appels traités par la permanence téléphonique nationale de référence (taux d'appels traités par la fédération nationale solidarité femmes-FNSF et le collectif féministe contre le viol- CFCV sur le nombre d'appels traitables)	1 : Améliorer la qualité de service en matière d'aide aux personnes victimes de violences	Taux d'appels traités par la permanence téléphonique nationale de référence (taux d'appels traités par la fédération nationale solidarité femmes- FNSF sur le nombre d'appels traitables)
	Accompagnement offert par les CIDFF (nombre de personnes reçues individuellement en moyenne par ETP)		Accompagnement offert par les CIDFF (nombre de personnes reçues individuellement en moyenne par ETP)
		3 : Mesurer l'impact de la culture de l'égalité	Développement de la culture de l'égalité (nombre de personnes formées-sensibilisées à la culture de l'égalité par rapport au nombre d'agents du réseau DR-DFE et des intervenants extérieurs financés par le programme 137 mobilisés par ces formations-sensibilisations)

Source : Cour des comptes



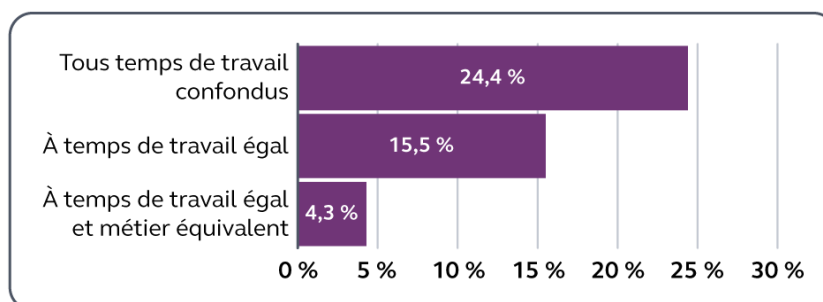
**Tableau n° 7 : montant des crédits du programme 137 alloué aux directions régionales des droits des femmes, rapporté au nombre d'habitants**

Région (nombre de départements)	2017		2018		2019		2020		2021		2022		Hausse sur la période 2017-2022
Auvergne- Rhône-Alpes (12)	1,7M€	0,22€/h	2,8M€	0,35€/h	2,8M€	0,34€/h	3,2M€	0,39€/h	3,7M€	0,45€/h	4,5 M€	0,55€/h	+ 165 %
Bourgogne- Franche-Comté (8)	0,8M€	0,30€/h	1,1M€	0,41€/h	1,2M€	0,41€/h	1,3M€	0,47€/h	1,5M€	0,55€/h	2,2 M€	0,79€/h	+ 175 %
Bretagne (5)	0,6M€	0,17€/h	0,8M€	0,24€/h	0,8M€	0,23€/h	0,9M€	0,28€/h	1,3M€	0,38€/h	2 M€	0,60€/h	+ 233 %
Centre-Val de Loire (6)	0,6M€	0,24€/h	0,9M€	0,36€/h	0,8M€	0,32€/h	1M€	0,42€/h	1,3M€	0,49€/h	1,9 M€	0,75€/h	+ 217 %
Corse (2)	0,2M€	0,65€/h	0,3M€	0,75€/h	0,3M€	0,85€/h	0,3M€	0,84€/h	0,4M€	1,18€/h	0,5 M€	1,57€/h	+ 150 %
Grand Est (10)	1,5M€	0,27€/h	1,9M€	0,43€/h	1,9M€	0,34€/h	2,2M€	0,39€/h	2,7M€	0,48€/h	3,3 M€	0,6€/h	+ 120 %
Hauts-de- France (5)	1,1M€	0,18€/h	1,8M€	0,29€/h	1,6M€	0,27€/h	2M€	0,33€/h	2,5M€	0,42€/h	3,1 M€	0,52€/h	+ 182 %
Île-de-France (8)	2,2M€	0,18€/h	3,1M€	0,26€/h	2,9M€	0,24€/h	3,4M€	0,28€/h	4M€	0,33€/h	5,4 M€	0,44€/h	+ 145 %
Normandie (5)	0,8M€	0,23€/h	1M€	0,3€/h	1M€	0,3€/h	1,2M€	0,34€/h	1,5M€	0,45€/h	1,9 M€	0,58€/h	+ 138 %
Nouvelle- Aquitaine (12)	1,5M€	0,26€/h	2M€	0,34€/h	2M€	0,35€/h	2,4M€	0,4€/h	2,8M€	0,47€/h	3,6 M€	0,59€/h	+ 140 %
Occitanie (13)	1,5M€	0,26€/h	2,1M€	0,36€/h	2M€	0,34€/h	2,5M€	0,41€/h	2,7M€	0,46€/h	3,7 M€	0,61€/h	+ 147 %
Provence- Alpes-Côte d'Azur (6)	0,9M€	0,19€/h	1,5M€	0,29€/h	1,4M€	0,27€/h	2,7M€	0,34€/h	2,1M€	0,41€/h	2,8 M€	0,54€/h	+211 %
Pays de la Loire (5)	0,7M€	0,17€/h	1M€	0,27€/h	1M€	0,27€/h	1,2M€	0,31€/h	1,4M€	0,37€/h	1,9 M€	0,5€/h	+171 %
Moyenne France métropolitaine	14,1M€	0,22€/h	20,4M€	0,31€/h	19,8 M€	0,3€/h	23,3M€	0,36€/h	28M€	0,43€/h	37 M€	0,56€/h	+162 %

Source : Cour des comptes, à partir des données budgétaires du logiciel chorus et des données de population de l'Insee (estimation de la population Insee)

## Annexe n° 3 : l'index égalité professionnelle

**Graphique n° 3 : décomposition de l'écart salarial entre les femmes et les hommes**



Source : Insee, Focus 292, mars 2023

**Tableau n° 8 : méthode de calcul de l'index**

Détail des indicateurs	Nombre de points attribués
Indicateur 1. Écart de rémunération (en %)	De 0 point (écart supérieur à 20 %) à 40 points (aucun écart)
Indicateur 2. Écart d'augmentations individuelles (en points de %)	De 0 point (écart supérieur à 10 %) à 20 points (écart inférieur ou égal à 2 %)
Indicateur 3. Écart de promotions (en points de %)	De 0 point (écart inférieur ou égal à 2 %) à 15 points (écart supérieur à 10 %)
Indicateur 4. Nombre de salariées augmentées au retour d'un congé de maternité	0 point (au moins 1 femme non augmentée) ou 15 points (toutes les femmes augmentées)
Indicateur 5. Nombre de salariés du sexe sous-représenté parmi les 10 plus hautes rémunérations	0 point (0 ou 1 personne sur 10) 5 points (2 ou 3 sur 10) ou 10 points (4 ou 5 sur 10)
Note globale de l'index	Maximum 100 points <i>Note insuffisante si inférieure à 75</i>

Source : direction générale du travail

**Tableau n° 9 : taux de déclaration à l'index par tranche d'effectif d'entreprises**

<b>Tranche d'effectif DSN</b>	<b>Nb d'entreprises déclarantes</b>	<b>Nb d'entreprises assujetties</b>	<b>Taux estimé</b>
De 50 à 250 inclus	22 870	29 500	78 %
De 251 à 999 inclus	5 432	5 919	92 %
De 1000 ou plus	1 286	1 332	97 %
Total de répondants	36 282	43 445	84 %
Total de non répondants	7 163		16 %

Source : direction générale du travail

### Annexe n° 4 : principales obligations et régimes de sanctions applicables aux entreprises en matière d'égalité professionnelle

	Obligations	Délai/Périodicité	Montant pénalités	
Négociation	Engager sérieusement et loyalement dans les entreprises une négociation, notamment sur l'égalité professionnelle : publication d'un accord égalité femme/homme ou à défaut d'un plan d'actions rédigé par l'employeur	Tous les 4 ans si un accord sur la périodicité des négociations obligatoires a été conclu. À défaut, tous les ans	Au maximum 1 % des rémunérations et gains des revenus d'activité versés aux travailleurs salariés ou assimilés au cours des périodes au titre desquelles l'entreprise ne respecte ses obligations en la matière. Montant fixé en fonction de la situation initiale de l'entreprise, des efforts constatés en matière de représentation des femmes et des hommes ainsi que des motifs de sa défaillance.	
Index	Publier l'index	Annuellement		
	Note < 75	Obligation de prendre des mesures adéquates et pertinentes de correction et de publier les mesures correctives  Obligation d'atteinte d'un seuil de 75 points		Annuellement  3 ans pour la mise en conformité + 1 an "en fonction des efforts constatés dans l'entreprise et des motifs de la défaillance"
	Note < 85	Fixer et publier des objectifs de progression pour les critères où le maximum de points n'a pas été atteint lorsque la note obtenue est inférieure à 85 points.		Annuellement
Représentation équilibrée	Publier les écarts éventuels de représentation entre les femmes et les hommes parmi les cadres dirigeants et les membres des instances dirigeantes des entreprises de + 1 000 salariés ; à compter du 1 <sup>er</sup> mars 2026, la proportion de personnes de chaque sexe au sein de chacun de ces ensembles ne pourra être inférieure à 30 % et de 40 % à compter du 1 <sup>er</sup> mars 2029.	Annuellement		

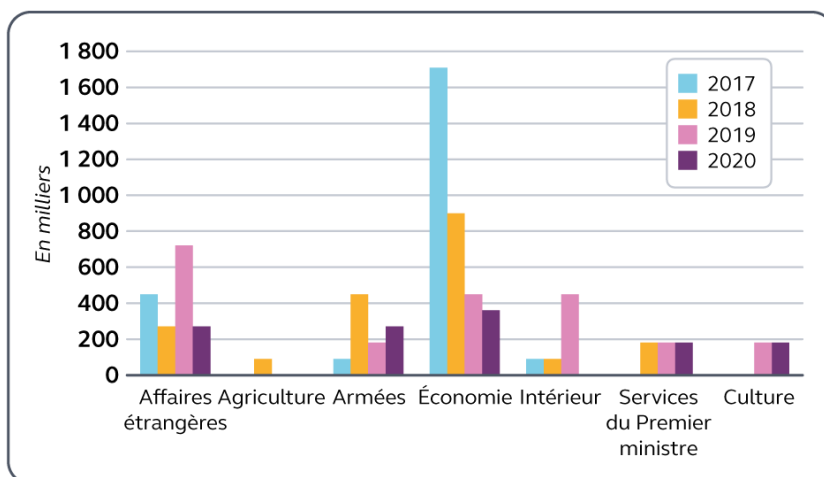
Source : Cour des comptes

## Annexe n° 5 : le processus de labellisation



Source : Portail de la fonction publique : le label Diversité dans la fonction publique – 2020  
 Nb : Ces délais sont donnés à titre indicatif

**Annexe n° 6 : montant des pénalités  
du dispositif des nominations équilibrées  
par année et par ministère en € (2017-2020)**



Source : Cour des comptes

## Annexe n° 7 : les écarts de rémunération dans le secteur public

**Tableau n° 10 : part des femmes par ministère et catégorie  
hiérarchique en 2021**

En %	A+	A	B	C
Éducation nationale	44	72	80	85
Intérieur	31	45	27	70
Ens sup, Recherche	39	51	66	68
Économie, Finances	30	52	57	59
Justice	72	69	79	39
Transition écologique	36	39	45	45
Armées	33	42	41	61
Autres EPA	44	51	40	53
Agriculture	53	56	64	86
Affaires sociales	51	65	79	84
Culture	47	63	65	57
Services du PM	42	59	71	72
Europe et Affaires étrangères	32	39	37	64
Total	42	68	45	61

Source : DGAFP-SDessi

**Tableau n° 11 : part des femmes parmi les agents publics travaillant  
dans les ministères en 2020, selon la catégorie ou sous-catégorie hiérarchique**

Part des femmes par sous-catégorie	Catégorie ou sous-catégorie hiérarchique	Décomposition de la part de chaque sexe	
		Femmes	Hommes
22 %	C pénitentiaire	1 %	4 %
68 %	C autre	12 %	9 %
21 %	B police + pénitentiaire	3 %	17 %
62 %	B autre	10 %	11 %
71 %	A enseignant	62 %	42 %
59 %	A autre	11 %	14 %
49 %	A+	1 %	3 %
63 %	Total	100 %	100 %

Source : DGAFP-SDessi

**Tableau n° 12 : taux de changements de catégorie hiérarchique  
(en %) dans la fonction publique d'État en 2019**

Âge	Femmes	Hommes
Moins de 25 ans	0,4	0,6
25 à 29 ans	1,3	1,6
30 à 39 ans	1,0	1,2
40 à 49 ans	0,9	0,9
50 à 59 ans	1,0	0,8
60 ans et plus	0,8	0,6
En moyenne sur toute la carrière	0,9	1,0

Source : DGAFP-SDessi