

HCE|fh

République Française

HAUT CONSEIL
à l'**EGALITE**
ENTRE LES
FEMMES ET
LES HOMMES

Avis sur le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes

Avis liminaire n°2013-0701-HCE-006

adopté le 24 Juin 2013

Sur proposition des membres du Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes

présidé par **Danielle BOUSQUET**



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

AVIS LIMINAIRE DU HCEFH

AVIS GENERAL FAVORABLE et préalable aux recommandations qui seront formulées après examen de l'ensemble des dispositions du Projet de loi par les commissions du HCEfh.

Les membres du HCEfh saluent la démarche et l'ambition de ce projet de loi globale pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Ce texte contient un certain nombre d'avancées et offre un cadre d'action pour l'avenir.

Les membres du HCEfh souhaitent toutefois qu'apparaissent de manière plus explicite les concepts et les principes directeurs qui sous-tendent cette action volontaire et novatrice du Gouvernement. A l'issue du travail qui sera engagé d'ici septembre, les membres du HCEfh se réservent le droit de discuter les dispositions du projet de loi, et de formuler, là où ils le jugeront nécessaire, des propositions complémentaires pour enrichir le texte.

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS LIMINAIRES DU HCEFH

RECOMMANDATION N°1 :

Définir « l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes » dans l'exposé des motifs de ce projet de loi, en faisant notamment mention des textes internationaux et européens de référence, afin que la démarche novatrice entreprise soit comprise par l'ensemble des acteurs et actrices impliqués dans sa mise en œuvre ainsi que par l'ensemble de la société, et pour rendre plus visible la dynamique à l'œuvre au sein de la troisième génération des droits des femmes.

RECOMMANDATION N°2 :

Modifier l'article 1^{er} comme suit afin d'intégrer des éléments supplémentaires de définition de l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, tant sur le plan des principes et du champ, que de la méthodologie de cette approche :

Article 1^{er}

La politique de la Nation a pour objectifs de garantir l'égalité entre les femmes et les hommes en adoptant des mesures spécifiques pour prévenir et compenser les inégalités et les discriminations, et en appliquant, de manière intégrée et transversale, l'objectif d'égalité à toutes les politiques publiques.

Cette politique est mise en œuvre dans tous les champs de l'action publique. Elle garantit les droits sexuels et reproductifs, l'égalité professionnelle, elle assure une mixité dans les activités productives et l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales ainsi qu'aux mandats électoraux et fonctions électives. Elle encourage le partage des responsabilités parentales, permet une meilleure articulation des temps de vie pour les hommes comme pour les femmes, développe des services publics disponibles et de qualité pour contribuer à cette articulation. Elle lutte également contre la précarité des femmes en situation de vulnérabilité, notamment lorsqu'elles sont isolées, prévient les stéréotypes sexistes notamment par l'éducation et la formation tout au long de la vie, et lutte contre toutes les formes de violence faite aux femmes, en mêlant des mesures de prévention, de répression et de protection.

Cette politique transversale implique une coopération de l'ensemble de la société. L'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics participent, en mobilisant l'ensemble de leurs compétences et selon une approche intégrée, à l'élaboration et à la mise en œuvre de cette politique. Ils s'assurent de la mise en place d'outils efficaces pour le suivi et l'évaluation de l'ensemble de leurs actions au regard de ces objectifs.

SOMMAIRE

I. AVIS GENERAL	4
II. VERS UNE MISE EN LUMIERE DE L'APPROCHE INTEGREE DE L'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES.....	5
2.1. DEFINIR L'APPROCHE INTEGREE DE L'EGALITE DANS L'EXPOSE DES MOTIFS	5
2.1.1. <i>L'approche intégrée de l'égalité</i>	5
2.1.2. <i>Réaffirmer cette approche dans l'exposé des motifs</i>	6
2.2. RENDRE VISIBLE L'APPROCHE INTEGREE DE L'EGALITE A L'ARTICLE 1 ^{ER}	7
III. VERS DES PROPOSITIONS SUPPLEMENTAIRES.....	8

INTRODUCTION

1. Le 13 juin 2013, Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes et porte-parole du Gouvernement, a présenté lors de l'Assemblée plénière du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh) le projet de loi « pour l'égalité entre les femmes et les hommes » qui sera examiné en Conseil des ministres au début du mois de juillet.
2. Ce projet de loi s'inscrit dans le cadre de la politique volontariste menée par le Gouvernement avec l'adoption de nombreux textes – lois, décrets et circulaires. Comme l'a rappelé le président de la République le 7 mars 2013, ce projet de loi a pour objectif de garantir les droits, les rendre effectifs et favoriser leur application, notamment en proposant la mise en œuvre d'innovations concrètes. Ainsi, cette politique a pour ambition de franchir une nouvelle étape, celle de l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.
3. Promouvoir et inscrire dans la loi la démarche nouvelle impulsée par le Gouvernement : l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes.
4. Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes, a saisi le 3 juin pour avis le HCEfh sur le projet de loi « pour l'égalité entre les femmes et les hommes ».
5. Le présent avis a également été élaboré :
 - Considérant les articles 2 et 5 relatifs aux mesures politiques de lutte contre toutes les formes de discriminations et stéréotypes sexistes de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) ;
 - Considérant la plateforme d'action de la 4^{ème} conférence mondiale sur les femmes de Pékin en 1995 ;
 - Considérant les articles 2 et 3 relatifs au principe d'égalité entre les femmes et les hommes comme un objectif et un principe communautaire des Traités de l'Union européenne d'Amsterdam, de 1997, et de Lisbonne de 2007 ;
 - Considérant l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ;
 - Considérant le rapport final d'activités du Groupe de spécialistes pour une approche intégrée de l'égalité du Conseil de l'Europe en 2004 ;
 - Considérant le Préambule de la Constitution et les réformes constitutionnelles de 1999 et de 2008, et en particulier l'article 1^{er} de la Constitution ;
 - Considérant les engagements gouvernementaux rappelés par les circulaires du Premier Ministre du 23 août 2012 ;
 - Considérant le relevé de décisions du Comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes du 30 novembre 2012.

I. AVIS GENERAL

Les membres du HCEfh saluent unanimement la volonté affichée du Gouvernement d'adopter une politique publique résolument tournée vers la réalisation concrète de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Ils se réjouissent notamment de voir réunis dans un même texte, comme le souligne l'exposé des motifs « parce que les inégalités sont présentes partout, nous devons agir partout », toutes les dimensions de

l'égalité – l'égalité professionnelle, la lutte contre la précarité, contre toutes les formes de violences faites aux femmes, contre les stéréotypes sexistes et pour le partage à égalité du pouvoir de décision.

Ils soutiennent le souhait réitéré par la ministre des droits des femmes d'impliquer l'ensemble de la société française pour parvenir à l'avènement d'une égalité réelle entre les femmes et les hommes, entre les filles et les garçons.

Ils notent avec satisfaction que le Gouvernement poursuit ainsi la démarche impulsée dès le mois d'août 2012, avec les circulaires¹ du Premier ministre, de voir innover la question de l'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes les actions qui peuvent être menées par chacun des ministères et leurs administrations. L'inscription de cette « approche intégrée de l'égalité » dans l'exposé des motifs et à l'article 1^{er} est une forme de reconnaissance législative de cette nouvelle approche interministérielle, promue déjà de longue date au niveau européen. Cette approche, venant en complément de l'approche spécifique en direction des femmes en termes de droits et d'actions, est indispensable pour atteindre l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

Les membres, en revanche, ne peuvent souscrire à l'analyse selon laquelle « la loi n'est pas l'instrument privilégié »² du combat pour l'égalité réelle, dans les faits, entre les femmes et les hommes. En effet, les inégalités entre les femmes et les hommes sont les plus fortes et persistantes soit là où la loi ne dit rien, soit là où la loi existe mais est mal ou non appliquée, et/ou est en quelque sorte « hors la loi » en étant principalement non-contraignante. Les membres souhaitent donc affirmer que « la loi est l'instrument privilégié du combat pour les droits des femmes et l'égalité ».

Les membres soulignent, enfin, la reconnaissance de l'aspect systémique et structurel des inégalités et discriminations commises à l'encontre des femmes et, apprécient de le voir inscrit et, ainsi reconnu, dans l'exposé des motifs de ce projet de loi. En effet, après avoir rappelé les chiffres-clés illustrant la persistance de ces inégalités, il est écrit :

« Ces chiffres, méconnus ou ignorés parfois, ne sont que l'illustration visible d'inégalités qui prennent leurs racines dans les représentations sexuées et manifestent la prégnance d'une domination masculine qui s'est construite dès les premiers temps de l'Humanité et que Françoise Héritier a analysée au travers de son concept de « valence différentielle des sexes ».

AVIS GENERAL : Les membres formulent un avis général favorable et préalable aux recommandations qui seront formulées après examen de l'ensemble des dispositions du Projet de loi par les commissions du HCEfh.

II. VERS UNE MISE EN LUMIERE DE L'APPROCHE INTEGREE DE L'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Toutefois, compte-tenu de l'importance du cadre d'action posé par ce texte pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de ces politiques innovantes à venir, les membres souhaitent renforcer, dans l'exposé des motifs, la définition de l'approche qui a été suivie, et préciser dans la formulation de l'article 1^{er} comment elle devrait se traduire.

2.1. Définir l'approche intégrée de l'égalité dans l'exposé des motifs

2.1.1. L'approche intégrée de l'égalité

¹ Circulaire du 23 août 2012 relative à la mise en œuvre de la politique interministérielle en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes : <http://bit.ly/OdlRiO> et Circulaire du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes : <http://bit.ly/NplmwL>

² Exposé des motifs de l'avant-projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes, NOR : DFEX1313602L/Rose-1, p.2

Sans que cela ne préjuge des travaux futurs du HCEfh sur la définition de ce terme, ni prétendre à l'exhaustivité, il semble important aux membres de rappeler quelques éléments d'histoire et de définition.

Quelle que soit la terminologie employée, « approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes », « *gender mainstreaming* », ou « analyse différenciée selon les sexes »³, la définition en reste identique.

Pour rappel, l'approche intégrée de l'égalité a été proposée, comme une nouvelle méthodologie d'élaboration des politiques publiques d'égalité, lors de la 4^{ème} conférence mondiale sur les femmes de Pékin, en 1995⁴. Il est apparu clairement à l'époque, grâce aux premières recherches scientifiques, que les politiques menées jusque-là étaient inadaptées pour parvenir à une égalité réelle, faute d'une approche globale et systémique des inégalités et discriminations sexistes, de diagnostics de ces dernières, faute d'évaluation de leur impact différencié sur les femmes et les hommes, faute d'implication de l'ensemble de la société, et en raison de la persistance des stéréotypes sexistes tant dans les comportements que dans les discours. La reconnaissance de l'égalité entre les femmes et les hommes comme principe républicain et l'adoption de lois spécifiques pour lutter contre les inégalités et discriminations sexistes ne suffisant pas à rendre effective l'égalité, cette approche complémentaire propose des outils nouveaux pour y parvenir.

L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes pourrait être ainsi définie et présentée sous ces trois dimensions – un concept, un objectif et une méthodologie⁵ :

- Un concept de genre qui renvoie « à l'identité, aux attributs et au rôle de la femme et de l'homme, tels qu'ils sont définis par la société, et à la signification sociale et culturelle que la société donne aux différences biologiques, ce qui engendre des rapports hiérarchiques entre femmes et hommes et se traduit par une répartition du pouvoir et des droits favorable aux hommes et désavantageux pour les femmes »⁶.
- Un objectif d'égalité réelle entre les femmes et les hommes qui prévoit une double approche pour y parvenir : poursuivre l'adoption de droits pour renforcer une égalité formelle, adopter des mesures spécifiques correctives tant que persistent les inégalités sexistes et prendre conscience lors de l'élaboration des politiques publiques de leurs impacts différenciés pour déconstruire les stéréotypes sexistes encore en présence.
- Une méthodologie qui « consiste en la (ré)organisation, l'amélioration, l'évolution et l'évaluation des processus de prise de décision, aux fins d'incorporer la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux, par les acteurs généralement impliqués dans la mise en place de politiques »⁷.

2.1.2. Réaffirmer cette approche dans l'exposé des motifs

Les membres estiment que cet effort de définition et d'accessibilité de la démarche voulue et portée par le Gouvernement doit être présent dans l'exposé des motifs de ce projet de loi pour une compréhension et une appropriation par l'ensemble de la société.

Ils proposent que cette définition soit intégrée après le paragraphe sus-mentionné dans l'Avis général, p.2 du projet de loi.

³ Voir, par exemple, la définition proposée par le Secrétariat québécois de la Condition féminine : <http://bit.ly/13Qswpg>

⁴ « Le traité d'Amsterdam a fait du principe d'égalité hommes-femmes un objectif et un principe communautaire fondamental (article 2). L'article 3, paragraphe 2, (article 8 TFUE) confie également à la Communauté la mission d'intégrer l'égalité hommes-femmes dans toutes ses activités («gender mainstreaming») ». Le Traité de Lisbonne est venu renforcer ce principe et cette approche : <http://bit.ly/146FRsd>

⁵ Voir aussi les définitions proposées dans le Document d'Orientation Stratégique "Genre" de la France, adopté en 2007 (première politique française genrée), p.8 : <http://bit.ly/12SWkoB>

⁶ Définition extraite de la Recommandation générale n°28 du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes concernant les obligations fondamentales des Etats parties découlant de l'article 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

⁷ Définition extraite du Conseil de l'Europe, *Rapport final d'activités du Groupe de spécialistes pour une approche intégrée de l'égalité*, Direction générale des droits de l'Homme, Strasbourg, 2004, EG-S-MS (98) 2 rev, p.13.

RECOMMANDATION N°1 : Définir « l’approche intégrée de l’égalité entre les femmes et les hommes » dans l’exposé des motifs de ce projet de loi, en faisant notamment mention des textes internationaux et européens de référence, afin que la démarche novatrice entreprise soit comprise par l’ensemble des acteurs et actrices impliqués dans sa mise en œuvre ainsi que par l’ensemble de la société, et pour rendre plus visible la dynamique à l’œuvre au sein de la troisième génération des droits des femmes.

2.2. Rendre visible l’approche intégrée de l’égalité à l’article 1^{er}

Tout en saluant l’intégration de cette approche à l’article 1^{er} de ce projet de loi, les membres pensent que l’effort de définition qu’ils souhaitent voir ajouté à l’exposé des motifs doit également être étendu à cet article.

Par ailleurs, compte-tenu des apports importants des circulaires du 23 août 2012 du Premier ministre concernant la méthode que doivent suivre les ministères dans leur champ de compétences, les membres estiment qu’il est nécessaire de retrouver ces avancées dans ce texte pour renforcer leur portée et les inscrire dans la durée.

Ainsi, les membres proposent que l’article 1^{er} prenne en compte dans sa présentation les trois dimensions de l’approche et puisse être formulé comme suit :

RECOMMANDATION N°2 : Modifier l’article 1^{er} comme suit, afin d’intégrer des éléments supplémentaires de définition de l’approche intégrée de l’égalité entre les femmes et les hommes tant sur le plan des principes et du champ, que de la méthodologie de cette approche :

Article 1^{er}

La politique de la Nation a pour objectifs de garantir l’égalité entre les femmes et les hommes en adoptant des mesures spécifiques pour prévenir et compenser des inégalités et discriminations et en appliquant, de manière intégrée et transversale, l’objectif d’égalité à toutes les politiques publiques.

Cette politique est mise en œuvre dans tous les champs de l’action publique. Elle garantit les droits sexuels et reproductifs, l’égalité professionnelle, elle assure une mixité dans les activités productives et l’égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales ainsi qu’aux mandats électoraux et fonctions électives. Elle encourage le partage des responsabilités parentales, permet une meilleure articulation des temps de vie pour les hommes comme pour les femmes, développe des services publics disponibles et de qualité pour contribuer à cette articulation. Elle lutte également contre la précarité des femmes en situation de vulnérabilité, notamment lorsqu’elles sont isolées, prévient les stéréotypes sexistes notamment par l’éducation et la formation tout au long de la vie, et lutte contre toutes les formes de violence faite aux femmes, en mêlant des mesures de prévention, de répression et de protection.

Cette politique transversale implique une coopération de l’ensemble de la société. L’Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics participent, en mobilisant l’ensemble de leurs compétences et selon une approche intégrée, à l’élaboration et à la mise en œuvre de cette politique. Ils s’assurent de la mise en place d’outils efficaces pour le suivi et l’évaluation de l’ensemble de leurs actions au regard de ces objectifs.

III. VERS DES PROPOSITIONS SUPPLEMENTAIRES

Lors de l'Assemblée plénière du HCEfh qui s'est tenue le 13 juin dernier, des échanges des membres du HCEfh avec Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes et porte-parole du Gouvernement, ont émergé plusieurs propositions qui ont fait consensus et ont reçu l'assentiment de la ministre :

- d'ordre général sur la rédaction du texte : les membres ont souhaité qu'il soit prêté une attention particulière à la formulation de ce texte qui entend lutter contre les stéréotypes et, de ce fait, doit féminiser son écriture et se prémunir de toute forme d'essentialisme. Sa rédaction doit également rendre compte de la démarche intégrée d'égalité, afin qu'apparaissent clairement l'implication de toutes et tous, notamment des hommes dans la mise en œuvre de l'égalité réelle.
- relatives à l'exposé des motifs : les membres ont demandé que soient ajoutées en préambule des dispositions quelques terminologies importantes pour l'avancement des droits des femmes, comme la mention des droits sexuels et reproductifs ainsi que la liste des formes de violences faites aux femmes (incluant la prostitution).
- relatives aux dispositions : les membres, qui ont salué les différentes dispositions contenues dans ce projet de loi, ont d'ores et déjà signalé à la ministre des insuffisances, en particulier concernant le Titre III relatifs aux violences faites aux femmes et à l'égalité des femmes. Ils proposent, par exemple, la création de places supplémentaires d'hébergement spécialisé pour les femmes victimes de violences et leurs enfants, la prise en charge à 100% des frais médicaux consécutifs à des violences faites aux femmes, la lutte contre l'hypersexualisation des filles en traitant notamment des concours de beauté pour enfants, la lutte contre les stéréotypes relatifs à la vie relationnelle, affective et sexuelle.

Les membres ont été informés par la ministre des droits des femmes que ce texte sera potentiellement enrichi par les résultats du rapport du député Vincent Feltesse sur les politiques locales d'égalité, par le fruit des négociations en cours entre les partenaires sociaux en vue de la prochaine conférence sociale (négociation sur la qualité de vie au travail et égalité professionnelle) ou par les études de l'IGAS⁸ et de l'Inspection générale des services judiciaires sur l'ordonnance de protection.

Par conséquent, ils souhaitent poursuivre plus avant leur étude de ce projet de loi afin de pouvoir, là où ils relèvent des insuffisances, formuler des propositions supplémentaires allant dans le sens d'une concrétisation de l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

C'est pourquoi, il a été convenu, lors de cette Assemblée plénière du 13 juin, que les cinq commissions du HCEfh se saisiront du texte, chacune dans leur champ d'expertise. Ainsi, le HCEfh examinera avec attention notamment la question des congés parentaux, celle de la lutte contre les violences de genre, celle des sanctions financières pour les partis politiques ne respectant pas les objectifs de parité, ou encore la question de l'extension du principe de parité aux responsabilités professionnelles et sociales, y compris aux associations et aux syndicats. L'avis final du HCEfh sera adopté en Assemblée plénière, le 12 septembre 2013.

⁸ Inspection Générale des Affaires Sociales

Pour plus d'informations :

Suivez-nous sur **twitter** : **@HCEfh**

Découvrez les ressources et les travaux du HCEfh sur **notre site internet** :

www.haut-conseil-egalite.gouv.fr

Abonnez-vous à la lettre d'information sur le site :

<http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/autres-rubriques/article/lettre-d-information>

et consultez les anciens numéros en ligne

Contactez-nous : haut-conseil-egalite@pm.gouv.fr