



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

HCE

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

AVIS

Diplomatie féministe et Union européenne : Quelles priorités pour la Présidence française de l'Union européenne ?

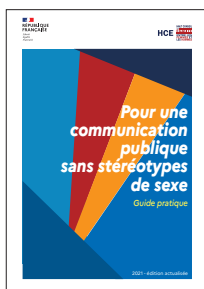
Brigitte GRESY, Présidente du Haut Conseil
à l'Égalité entre les femmes et les hommes

Martine STORTI, Présidente de la commission
« Enjeux européens et internationaux »

Cléa LE CARDEUR, Commissaire aux affaires
internationales et européennes, Rapporteuse

Jeanne LÉTINOIS-LOUDIN, Stagiaire

Avis n°2021-06-10-INT-49, publié le 28 juin 2021



Ce document a été rédigé conformément aux recommandations relatives à l'usage du féminin et du masculin du « Guide pratique pour une communication publique sans stéréotype de sexe » (HCE, 2021).

À retrouver sur notre site Internet : haut-conseil-egalite.gouv.fr

Toutefois, pour des raisons de simplification, un seul point a été utilisé pour la marque du féminin pluriel.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
I. Un contexte critique qui appelle une présidence forte en faveur des droits et de l'égalité entre les femmes et les hommes	7
1. Des droits remis en cause au cœur même de l'Union européenne.....	7
2. Un impact disproportionné de la pandémie de Covid-19 sur les femmes et sur leurs droits.....	10
3. Des attentes fortes vis-à-vis d'une présidence française de l'UE féministe.....	11
II. Priorités et pistes d'action pour une PFUE féministe.....	13
1. Affirmer que les droits des femmes, y compris les droits sexuels et reproductifs et la lutte contre les violences sexistes et sexuelles, sont un enjeu de démocratie et une valeur non négociable de l'UE.....	13
<i>Faire des droits des femmes, y compris les droits sexuels et reproductifs, une composante essentielle de l'État de droit</i>	13
<i>Renforcer la place de l'égalité entre les femmes et les hommes et des droits des femmes au sein du Conseil : Créer une formation spécifique du Conseil réunissant les ministres en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes</i>	15
<i>Renforcer la législation européenne afin de lutter contre les violences sexistes et sexuelles</i>	16
2. Placer les femmes et les droits des femmes au cœur de la relance économique et sociale.....	17
<i>Placer les droits des femmes au cœur des plans de relance</i>	17
<i>Soutenir l'intégration du genre dans l'ensemble des politiques de l'UE et la mise en place d'une budgétisation sensible au genre</i>	18
<i>Soutenir l'adoption des directives en cours afin de renforcer l'égalité professionnelle et introduire une réflexion sur les enjeux du « care »</i>	19
3. Affirmer une diplomatie féministe de l'UE	21
<i>Mettre en œuvre le plan d'action sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'action extérieure (GAP III) - réel plan d'action pour une diplomatie féministe européenne - et assurer les financements nécessaires</i>	21
<i>Affirmer la solidarité de l'UE à l'égard des militant.es féministes victimes de répression</i>	22
<i>Faire le lien entre le Forum Génération Égalité et la PFUE</i>	22
CONCLUSION	25
REMERCIEMENTS.....	27

INTRODUCTION

La France exercera la présidence du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2022.

Il s'agit d'une responsabilité institutionnelle importante. En effet, durant ces six mois, la France présidera et organisera les réunions du Conseil de l'Union européenne, qui dispose avec le Parlement européen du pouvoir législatif et budgétaire de l'Union. Elle portera les positions du Conseil et défendra ses intérêts auprès des autres institutions européennes, en particulier le Parlement et la Commission.

Il s'agit également d'une responsabilité politique de premier plan : celle de faire progresser l'agenda législatif européen, en lien avec le programme du « trio de présidences » (France, République tchèque, Suède) et celle de donner une impulsion aux sujets qu'elle aura définis comme prioritaires pour l'Union européenne. La France bénéficiera à cette occasion d'une visibilité renforcée.

À l'heure où sont écrites ces lignes (mai 2021), ce travail de définition des priorités de la présidence française est en cours d'élaboration.

En parallèle, vient de s'ouvrir [9 mai] la « Conférence sur l'Avenir de l'Europe », processus de consultations citoyennes sur les enjeux de l'Union européenne de demain, coordonné par les trois institutions européennes (Conseil, Commission, Parlement), dont les conclusions doivent aboutir pendant la Présidence française de l'Union européenne (PFUE).

Qu'est-ce que la présidence du Conseil de l'Union européenne ?

Le Conseil de l'Union européenne partage le pouvoir législatif et budgétaire avec le Parlement européen et conclut les accords internationaux au nom de l'UE. C'est au sein du Conseil que les ministres nationaux de tous les pays de l'UE se réunissent pour négocier et adopter les actes législatifs, avec le Parlement européen, et coordonner les politiques de l'Union.

Le Conseil ne compte aucun membre fixe : il réunit les ministres de chaque État membre en fonction du sujet traité. Ceux-ci siègent dans l'une des dix formations compétentes par domaine d'activité (agriculture et pêche, affaires économiques et financières, justice et affaires intérieures...).

La présidence du Conseil est assurée à tour de rôle par chaque État membre pour une période de six mois. Pendant cette période, la présidence préside des réunions à tous les niveaux au sein du Conseil, contribuant ainsi à assurer la continuité des travaux de l'UE.

Les États membres qui assurent la présidence travaillent en étroite coopération par groupes de trois, appelés «trios». Le trio fixe les objectifs à long terme et élabore un programme commun définissant les thèmes et les grandes questions qui seront traités par le Conseil au cours d'une période de dix-huit mois. Sur la base de ce programme, chacun des trois pays élabore son propre programme semestriel plus détaillé. La France forme un trio de présidences avec la République tchèque (2nd semestre 2022) et la Suède (1^{er} semestre 2023). La précédente présidence française de l'UE remonte à 2008.

En prévision de cette échéance majeure, le HCE a souhaité apporter sa contribution et proposer, à travers cet avis, une analyse des enjeux qu'il estime prioritaires et suggérer des pistes d'action, afin que l'égalité entre les femmes et les hommes et les droits des femmes irriguent l'ensemble du programme de la présidence française de l'Union européenne, en lien avec les engagements de diplomatie féministe développés par la France depuis 2018.

Cette réflexion, menée par le HCE, s'inscrit dans la suite de ses travaux sur la diplomatie féministe¹. Dans son rapport, le HCE menait une première évaluation de la diplomatie féministe française et formulait des recommandations pour renforcer sa mise en place. Afin qu'elle puisse devenir une politique réellement transformative des rapports sociaux et de pouvoir, le HCE appelait notamment à intégrer les droits des femmes au cœur de l'action extérieure, dans toutes ses dimensions (politique, commerce et économie, développement, culture, environnement, éducation, politique de défense et sécurité...), y compris dans les instances non dédiées au genre, et à chacune de ses étapes (de la conception à l'évaluation). Il soulignait également l'importance d'accorder les ressources nécessaires à cette politique, d'y intégrer pleinement les femmes avec un objectif de parité, d'accorder un soutien renforcé aux organisations féministes dans leurs luttes et de renforcer la cohérence des politiques.

Pour mener à bien ses travaux, le HCE a bénéficié d'un entretien avec le Secrétaire d'État chargé des affaires européennes et a conduit des auditions auprès de représentant.es de l'administration française (Secrétaire générale des affaires européennes, Direction générale de la cohésion sociale) mais également des associations et représentant.es d'organisations européennes (institut européen pour l'égalité femmes-hommes, EIGE ; parlementaires européen.nes ; bureau d'ONU Femmes Bruxelles...).

Pour le Haut Conseil à l'Égalité, la PFUE représente un moment clé et une opportunité pour la France de mettre en œuvre et de rendre visible ses engagements relatifs à la diplomatie féministe et d'affirmer que les droits et l'égalité entre les femmes et les hommes doivent être inscrits au cœur du projet européen.

Dans cet avis, le HCE souhaite revenir sur le contexte de la PFUE (1^{ère} partie) avant d'en définir les points qu'il estime prioritaires et des pistes d'action (2^{ème} partie).

1 - HCE, « La diplomatie féministe : d'un slogan mobilisateur à une véritable dynamique de changement ? », 29 octobre 2020 : <https://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/enjeux-europeens-et-internationaux/actualites/article/la-diplomatie-feministe-d-un-slogan-mobilisateur-a-une-veritable-dynamique-de-1621>

« Des indicateurs clés pour une diplomatie féministe », 10 mars 2021 : <https://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/enjeux-europeens-et-internationaux/actualites/article/indicateurs-clés-de-la-diplomatie-feministe>

I. Un contexte critique qui appelle une présidence forte en faveur des droits et de l'égalité entre les femmes et les hommes

Il est difficile de savoir quelle sera exactement la situation de l'Europe et même du monde en janvier 2022. Néanmoins quelques certitudes demeurent :

- Les effets économiques, sociaux et sociétaux de la pandémie et peut-être la pandémie elle-même seront toujours présents et ses effets concernent particulièrement les femmes.
- Le moment est marqué à la fois par des mobilisations féministes, des avancées en matière de droits des femmes mais aussi des menaces et des régressions.

1. Des droits remis en cause au cœur même de l'Union européenne

L'égalité entre les femmes et les hommes est une valeur essentielle de l'Union européenne inscrite dans le traité sur l'Union européenne (art.2 et 3.3), un droit fondamental inscrit dans la Charte des droits fondamentaux (art.21 et 23) et un principe clé du socle européen des droits sociaux.

L'égalité femmes-hommes dans les traités et textes fondamentaux

Traité sur l'Union européenne - Article 2 : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

Traité de l'Union européenne - Article 3-3 : « Elle [l'Union] combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant. »

Charte des droits fondamentaux - Article 21. Non-discrimination : « 1. Est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

2. Dans le domaine d'application du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, et sans préjudice des dispositions particulières desdits traités, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite. »

Article 23. Égalité entre hommes et femmes : « L'Égalité entre les hommes et les femmes doit être assurée dans tous les domaines, y compris en matière d'emploi, de travail et de rémunération. Le principe de l'Égalité n'empêche pas le maintien ou l'adoption de mesures prévoyant des avantages spécifiques en faveur du sexe sous-représenté. »

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - Article 8 : « Pour toutes ses actions, l'Union cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes. »

Le Socle européen des droits sociaux - Adopté en 2017, le Socle européen des droits sociaux comprend vingt principes en matière sociale, sur l'égalité des chances, l'accès au marché du travail, les conditions de travail, la protection sociale et les enjeux d'inclusion. L'égalité des sexes est l'un de ces 20 principes clés (au sein du premier chapitre « Égalité des chances et accès au marché du travail »). Le socle européen des droits sociaux n'a pas de valeur juridique contraignante mais il permet de définir un cadre commun pour les droits sociaux des citoyens européens. Un plan d'action sur le socle européen des droits sociaux a été présenté par la Commission européenne en mars 2021 et approuvé lors du Sommet de Porto en mai 2021.

L'Union européenne dispose d'une législation solide en matière d'égalité de traitement entre les femmes et les hommes. Des progrès importants ont été faits, en particulier en matière d'emploi des femmes et d'égalité professionnelle. Toutefois, selon l'indice d'égalité de genre 2020 de l'Institut européen pour l'égalité entre les femmes et les hommes (EIGE), aucun pays de l'Union n'a encore atteint l'égalité entre les femmes et les hommes et les progrès sont lents. À ce rythme, il faudrait encore plus de 60 ans pour qu'elle adienne. Il existe par ailleurs des écarts considérables entre les États membres : la Suède est en tête du classement de l'indice d'égalité des sexes de l'EIGE avec 83.8 points tandis que la Grèce (52,2 points) et la Hongrie (53 points) occupent les dernières places². Une enquête réalisée, en 2014, par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE a montré qu'une femme sur trois avait été victime de violences physiques ou sexuelles et que 55 % des femmes dans l'UE ont subi du harcèlement sexuel.

Le cadre stratégique européen en faveur de l'égalité femmes-hommes

Les orientations de l'UE en matière d'égalité femmes-hommes sont définies dans 3 principales stratégies et plans d'action pour l'intégration du genre dans les politiques internes et externes de l'Union. La Commission européenne compte par ailleurs, depuis décembre 2019, une commissaire dédiée aux enjeux d'égalité (Helena Dalli).

- ▶ **La Stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes (2020-2025)**³ : Adoptée en mars 2020, elle définit les priorités de la Commission européenne pour la période 2020-2025 et comprend 5 axes principaux (mettre fin à la violence et aux stéréotypes ; mener une vie prospère dans une économie fondée sur l'égalité entre les femmes et les hommes ; occuper des postes de direction de manière égale dans l'ensemble de la société ; intégrer la dimension hommes-femmes et une perspective intersectionnelle dans les politiques de l'Union européenne ; financer des actions destinées à faire progresser l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'Union européenne). Elle se fonde sur une approche double : des mesures ciblées, combinées à une « intégration renforcée de la dimension femmes-hommes à toutes les étapes de la conception des politiques dans tous les domaines d'action de l'UE, qu'ils soient intérieurs ou extérieurs ».

2 - <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2020/compare-countries>

3 - Commission européenne, « Une Union de l'égalité : Stratégie en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes 2020-2025 », 3/03/2020 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&from=FR>

- **Le Plan d'action de l'Union européenne sur l'égalité femmes-hommes et l'autonomisation des femmes dans l'action extérieure, 2021-2025 (GAP III)**⁴ : Adopté en novembre 2020, il prévoit en particulier que 85 % de toutes les nouvelles actions menées dans le cadre des relations extérieures contribueront à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes d'ici 2025 (en 2019, 65%).
- **Le Plan d'action de l'Union européenne sur les Femmes, la Paix et la Sécurité (2019-2024)**⁵, qui définit 6 domaines prioritaires clés : i) la prévention ; ii) la protection ; iii) le secours et l'aide à la reconstruction, ainsi que les trois principes transversaux que sont iv) la participation des femmes ; v) l'intégration de la perspective de genre et vi) la voie par l'exemple.

En dépit de ces engagements, les droits des femmes sont remis en cause au sein de certains États membres de l'UE, par des gouvernements ultra-conservateurs, en particulier dans le domaine des droits sexuels et reproductifs (limitation du droit à l'avortement, suppression de l'éducation à la sexualité...). Les « *valeurs traditionnelles de la famille* » y sont affirmées tandis que le concept de « *genre* » y est contesté, au nom d'une conception ancestrale de la féminité et de la masculinité et même en défense d'une identité nationale. Les droits des femmes sont, dans ces États membres, en régression.

La Pologne et la Hongrie sont toutes deux signataires de la « Déclaration du consensus de Genève », initiative lancée par le Président Trump en octobre 2020⁶, réunissant 32 pays et formalisant leur opposition à l'interruption volontaire de grossesse⁷ et leur soutien aux « valeurs traditionnelles de la famille ». En Pologne, le parti Droit et justice polonais (PiS) du président Duda, au pouvoir depuis 2015, a restreint fortement le droit à l'avortement suite à une décision du tribunal constitutionnel d'octobre 2020 (suppression du motif d'IVG en cas de malformation grave du fœtus, qui représentait 95% des avortements légaux). Parallèlement, les subventions des associations de défense des droits des femmes ont été sévèrement diminuées voire annulées.

Plusieurs projets relatifs aux droits des femmes sont actuellement bloqués au sein de l'Union européenne, du fait de l'obstruction de certains États membres :

- **La ratification par l'Union européenne de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique** (dite Convention d'Istanbul⁸) : l'UE a signé, en juin 2017, la Convention d'Istanbul mais ne l'a pas encore ratifiée du fait de l'opposition de certains États membres. Six États-membres n'ont pas encore ratifié la Convention (Bulgarie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Slovaquie, République tchèque). La Pologne, qui a ratifié, a évoqué la possibilité d'un retrait. Par ailleurs, en dehors de l'UE, la Turquie a créé un précédent en annonçant son retrait en mars 2021.
- **Le projet législatif de directive sur les quotas de femmes dans les conseils d'administration des sociétés cotées** : le projet, voté par le Parlement le 20 novembre 2013, a été débattu trois fois au Conseil de l'Union européenne sans arriver à un consensus.

4 - Commission européenne, « Plan d'action de l'Union européenne sur l'égalité entre les hommes et les femmes (gap III) », 25/11/2020 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0017&from=FR>

5 - Conseil de l'Union européenne, « Plan d'action de l'Union européenne sur les Femmes, la Paix et la Sécurité 2019-2024 », juillet 2019 : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11031-2019-INIT/en/pdf>

6 - Le nouveau président américain, Joe Biden, a retiré son pays de l'initiative en janvier 2021.

7 - « Il n'y a pas de droit international à l'avortement, ni d'obligation des États de financer ou de faciliter l'avortement », Déclaration du consensus de Genève.

8 - <https://www.coe.int/fr/web/istanbul-convention/>

2. Un impact disproportionné de la pandémie de Covid-19 sur les femmes et sur leurs droits

La pandémie de Covid-19 et les crises sociales, économiques qui l'accompagnent aggravent les inégalités qui préexistaient entre les femmes et les hommes et ont fait perdre 36 ans à l'égalité entre les femmes et les hommes dans le monde, selon le dernier rapport annuel du Forum économique mondial⁹.

Dans son rapport 2021 sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'UE¹⁰, la Commission européenne a souligné que la pandémie de Covid-19 avait exacerbé les inégalités de genre et remis en cause des améliorations obtenues au cours des dernières années : recrudescence des violences domestiques ; limitations d'accès à la santé et aux droits sexuels et reproductifs ; manque de représentation et d'inclusion des femmes dans les médias et dans les organes décisionnels liés à la pandémie ; incidence des confinements sur le partage du travail domestique en défaveur des femmes. Sur le marché du travail, les femmes sont surreprésentées dans les secteurs les plus touchés par la crise et souvent sous valorisés (commerce de détail, hôtellerie, soins...). Elles courent un risque d'exclusion des secteurs d'avenir (numérique notamment), majoritairement occupés par des hommes.

L'impact de la pandémie sur les femmes en quelques chiffres

Recrudescence des violences domestiques : L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) signale une hausse de 60% des appels d'urgence de femmes victimes ou menacées de violences de la part de leur partenaire, comparé à avril 2019, dans la zone Europe¹¹.

Restriction d'accès aux droits sexuels et reproductifs (contraception, avortement...):

Selon le réseau européen de la Fédération internationale pour la planification familiale (IPPF)¹², la quasi-totalité de ses 18 organisations membres interrogées (94%) a rapporté une diminution du nombre et de la fréquence des services en matière de santé sexuelle et reproductive entre mars et avril 2020 (concurrence avec d'autres secteurs de santé considérés comme plus prioritaires, manque de personnel et/ou difficultés d'accès du fait des confinements).

Sur-représentation des femmes dans les secteurs les plus touchés par la crise : 76% des travailleurs de la santé, 82% des caissier.es et 95% du personnel de nettoyage ou d'aide à domicile sont des femmes. Et plus grandes difficultés à réintégrer le marché du travail : lors de la reprise partielle de l'été 2020, les taux d'emploi ont augmenté de 1,4 % pour les hommes, mais seulement de 0,8 % pour les femmes entre les deuxième et troisième trimestres 2020¹³.

Inégalités du partage du travail domestique : les femmes ont, en moyenne, passé 62 heures par semaine à s'occuper des enfants (36 heures pour les hommes) et 23 heures par semaine à accomplir des tâches ménagères (15 heures pour les hommes)¹⁴.

Invisibilisation des femmes dans les médias et les organes décisionnels : dans 87 pays dont 17 de l'UE, les *task forces* nationales consacrées au Covid-19 étaient à 85,2 % dirigées par des hommes¹⁵.

9 - <https://fr.weforum.org/press/2021/03/l-egalite-femmes-hommes-recule-dune-generation-a-cause-de-la-pandemie-selon-une-nouvelle-etude/>

10 - Commission européenne, Rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes (2021) : https://ec.europa.eu/info/files/2021-report-on-gender-equality-in-the-eu_fr

11 - <https://news.un.org/fr/story/2020/05/1068282>

12 - <https://www.ippfen.org/sites/ippfen/files/2020-04/Sexual%20and%20Reproductive%20Health%20during%20the%20COVID-19%20pandemic.pdf>

13 - Commission européenne, Rapport sur l'égalité des genres en Europe 2021, p.21-36 : https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2021_printable_en_0.pdf

14 - Ibid.

15 - Op. cit. p.37-46

3. Des attentes fortes vis-à-vis d'une présidence française de l'UE féministe

Compte tenu de ce contexte, le Haut Conseil à l'Égalité estime que la PFUE représente un moment clé et une opportunité pour la France de mettre en œuvre et de rendre visibles ses engagements relatifs à la diplomatie féministe et d'affirmer ainsi que les droits et l'égalité entre les femmes et les hommes doivent être inscrits au cœur du projet européen.

Le moment actuel est difficile, contraint par la pandémie et ses effets de tous ordres, par la crise écologique, par des poussées conservatrices. Mais il peut être, doit être aussi, un moment de prise de conscience, de changements et d'ambitions. Sans doute est-ce la raison pour laquelle le HCE a pu constater, lors des entretiens qu'il a menés, **une très grande attente à l'égard de la France pour une présidence forte, voire offensive, en matière de droits des femmes et d'égalité entre les femmes et les hommes et pour qu'elle intervienne en soutien aux mobilisations féministes européennes et extra-européennes**. L'affirmation par la France, depuis 2018, d'une diplomatie féministe, l'organisation en juillet 2021, avec ONU Femmes et le gouvernement du Mexique, du rassemblement mondial pour l'égalité « Forum Génération Égalité », son positionnement dans ce cadre en tant qu'État champion pour les droits sexuels et reproductifs renforcent bien entendu ces attentes.

Au moment où cette note est rédigée, le HCE ignore comment la présidence française envisage la PFUE en termes d'objectifs et de stratégie car son programme sera présenté au Parlement européen en janvier 2022. Une communication en conseil des ministres du 4 novembre 2020 a toutefois annoncé que la présidence française de l'UE s'articulerait autour de trois concepts : « relance, puissance, appartenance ». Le HCE ne peut s'empêcher de noter que cette communication, qui présente les premiers fondements de la PFUE, ne fait aucune mention à ce stade des enjeux d'égalité et de droits des femmes. Il relève également que le comité de réflexion sur les enjeux de la présidence française de l'Union européenne, établi en mars 2021, qui comprend douze membres représentant le monde académique, ne comprend aucun.e expert.e en matière d'égalité femmes-hommes et de droits des femmes. Il note par ailleurs que ces enjeux sont quasi absents du discours présidentiel de lancement de la conférence sur l'avenir de l'Europe (9 mai 2021).

Des auditions menées par le HCE il ressortait, en avril 2021, que la France aurait pour stratégie, notamment, de viser avant tout le consensus et d'éviter les sujets trop clivants. Le HCE est bien conscient que, lors d'une présidence de l'UE, il ne s'agit pas de défendre les positions ou les intérêts du pays qui préside mais de tenir compte de l'ensemble des États. Mais il sait aussi que l'UE, au fil de son histoire, a progressé dans sa construction en affrontant les désaccords. Il s'agit de faire progresser les droits des femmes, de toutes les femmes, par-delà les nationalités. Sous cet angle, l'Union européenne, ces dernières décennies, a été un facteur important d'avancées de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les pays qui la composent, les obligeant à la prendre en compte mieux et plus rapidement qu'ils ne le souhaitaient. La préoccupation légitime d'engager l'ensemble des États membres de l'UE, y compris ceux qui s'éloignent de ce qui est l'un des progrès majeurs des cinquante dernières années, ne doit pas entamer notre détermination à défendre avec force l'intégralité de ces droits.

Il s'agit en outre de montrer que la diplomatie féministe, dont se revendiquent plusieurs pays (dont certains sont membres de l'UE), n'est pas un slogan qui se veut mobilisateur mais bien une politique dont la mise en œuvre suppose innovation et audace. Nous sommes, relativement à l'enjeu de l'égalité entre les femmes et les hommes et de l'émancipation des femmes dans une situation paradoxale, marquée à la fois par des régressions, des oppositions farouches et en même temps par un développement très important des luttes des femmes dans de très nombreux pays. Cet enjeu de l'égalité et de la liberté et des droits des femmes est l'un de ceux qui rendent visible la situation dans laquelle se trouve l'Union européenne et des choix qu'elle est obligée de faire : ou bien restreindre

son action au plus petit dénominateur commun, ou bien poursuivre sur une trajectoire dynamique, autant en son sein que vis-à-vis du monde.

Dans ce contexte, plusieurs stratégies sont envisageables pour la PFUE : en premier lieu, travailler en lien avec le trio de présidences (pour la France : la République tchèque et la Suède, autre pays qui se revendique d'une diplomatie féministe). Mais également envisager des coalitions d'action sur certaines thématiques en s'appuyant sur les « États champions » en matière de droits des femmes (Suède, Finlande, Danemark, Pays Bas) mais aussi sur les États membres sensibles à cet enjeu même s'ils ne reprennent pas à leur compte l'expression diplomatie féministe, en particulier l'Allemagne qui dispose de liens spécifiques avec l'Europe centrale.

Recommandation :

Alors que les droits des femmes sont menacés de régression au sein de l'Union européenne sous l'effet de la pandémie de Covid-19 et des crises économiques et sociales qui en résultent d'une part, et des attaques de gouvernements réactionnaires d'autre part, le HCE appelle la France à faire de l'égalité, de la liberté et des droits des femmes l'une des priorités politiques de sa présidence.

Il s'engage à inscrire clairement cette priorité dans le programme de la présidence française de l'Union européenne ainsi que dans le programme commun du trio de présidences (France, République tchèque, Suède). Une déclaration commune du trio sur l'égalité femmes-hommes et les droits des femmes pourrait également être adoptée.

II. Priorités et pistes d'action pour une PFUE féministe

Une politique d'égalité et de droits des femmes passe à la fois par des mesures spécifiques et par une approche intégrée transversale, c'est-à-dire par la nécessité d'inclure une perspective de genre dans l'ensemble des politiques conduites. Dans le cadre de sa présidence de l'UE et au vu du contexte actuel, le Haut Conseil à l'Égalité estime que la France devrait poursuivre en priorité trois objectifs majeurs en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et de droits des femmes, répondant à cette double approche :

1. **Affirmer que les droits des femmes, y compris les droits sexuels et reproductifs et la lutte contre les violences sexistes et sexuelles, sont un enjeu de démocratie et une valeur non négociable de l'UE**

Faire des droits des femmes, y compris les droits sexuels et reproductifs, une composante essentielle de l'État de droit

Les droits des femmes, et en particulier les droits sexuels et reproductifs, sont remis en cause au sein même de l'Union européenne. L'enjeu des droits sexuels et reproductifs (droit à l'avortement, à la contraception, à bénéficier d'une éducation à la sexualité...) est primordial et la France a montré, à plusieurs reprises et dans plusieurs instances, qu'elle y était très attachée. L'Union européenne en tant que telle l'est aussi. Mais tel n'est pas le cas de certains des pays qui la composent. Si un État membre (Malte) interdit complètement et sans changement à ce stade l'avortement, certains États membres tentent de revenir sur les droits acquis de longue date, à l'instar de la Pologne. Mais ces derniers mois ont rendu visible l'énorme différence entre les positions du gouvernement polonais et celles de dizaines de milliers de Polonais.es manifestant pour le droit à l'avortement. Il y va de l'honneur de l'UE de ne pas les abandonner et la présidence française devrait avoir comme priorité de parvenir à des résultats dans ce domaine. Ainsi que l'a montré l'Irlande en légalisant l'avortement en 2018, des changements sont possibles.

« L'Union européenne, c'est une communauté de valeurs, dont le fondement est le respect des droits fondamentaux et de la liberté, et porter atteinte à ces derniers, c'est affaiblir la construction européenne, elle-même ; la santé et les droits sexuels et reproductifs sont une condition essentielle pour le développement d'une société égalitaire et juste. Et l'accès à un avortement légal et médicalisé fait partie intégralement de ces droits fondamentaux. »

Déclaration du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères le 10 novembre 2020 (réponse à une question à l'Assemblée nationale)

L'argument pour que le droit à l'avortement ne soit pas effectif dans tous les pays de l'UE est bien connu : les droits sexuels et reproductifs sont associés à la santé et la santé ne relève pas de la compétence de l'UE mais de celle de chaque État membre en vertu du principe de subsidiarité. Laisser les choses en l'état revient à conforter une impasse. Or, il y a au moins deux manières d'en sortir : reconnaître les droits sexuels et reproductifs pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire des droits humains ou bien faire que la santé relève de la compétence de l'UE.

Faire que les droits sexuels et reproductifs relèvent d'un enjeu de droit

Première manière, la plus juste, la plus cohérente et tournée vers l'avenir : considérer que **les droits sexuels et reproductifs ne relèvent pas d'un enjeu de santé mais bien d'un enjeu de droit**, ainsi que l'énoncent plusieurs textes internationaux. **Il conviendrait d'affirmer que ces droits sont partie intégrante des droits humains et les inclure explicitement dans la définition de l'État de droit.** L'État de droit est l'une des valeurs fondatrices de l'Union européenne, inscrit dans l'article 2 du Traité sur l'Union européenne¹⁶. L'Union européenne en fait aujourd'hui une lecture restrictive, centrée sur quatre piliers, comme l'indique le rapport 2020 de la Commission européenne relatif à l'État de droit : le système judiciaire, le cadre de lutte contre la corruption, l'équilibre institutionnel des pouvoirs et la liberté et le pluralisme de la presse. Ces critères sont pertinents mais insuffisants. Les droits humains, et donc les droits des femmes, qui comprennent le droit à l'interruption volontaire de grossesse et l'ensemble des droits sexuels et reproductifs, doivent y être explicitement inclus. C'est une nécessité et une urgence.

Qu'est-ce que l'État de droit ?

« L'État de droit est consacré à l'article 2 du traité sur l'Union européenne comme l'une des valeurs communes à tous les États membres. Il garantit que toutes les autorités publiques agissent toujours dans les limites fixées par la loi, conformément aux valeurs de la démocratie et aux droits fondamentaux, et sous le contrôle de juridictions indépendantes et impartiales. L'État de droit est une notion qui recouvre des principes tels que la légalité, qui suppose l'existence d'une procédure d'adoption des textes de loi transparente, responsable, démocratique et pluraliste; la sécurité juridique; l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif; une protection juridictionnelle effective assurée par des juridictions indépendantes et impartiales, un contrôle juridictionnel effectif y compris le respect des droits fondamentaux; la séparation des pouvoirs et l'égalité devant la loi. Ces principes ont été confirmés par la Cour de justice de l'Union européenne et par la Cour européenne des droits de l'Homme. Par ailleurs, le Conseil de l'Europe a élaboré des normes et formulé des avis et des recommandations qui fournissent des orientations bien établies destinées à promouvoir et à faire respecter l'État de droit. »¹⁷

Il conviendrait également de conditionner les financements européens à la mise en œuvre de ces droits. Le mécanisme qui conditionne l'attribution de financements européens pour les États membres au respect de l'État de droit, créé en décembre 2020, est limité par cette définition très restrictive de l'État de droit selon les quatre critères. Il n'inclut pas aujourd'hui les droits fondamentaux et les droits des femmes. Il conviendrait d'élargir ces critères afin de pouvoir déclencher ce mécanisme de sanction à l'égard des États membres qui bafouent les droits des femmes.

Par ailleurs, sans attendre la modification de ces critères, l'utilisation de l'article 7 du traité sur l'Union européenne pour violation des valeurs de l'UE ou la mobilisation du mécanisme de conditionnalité des financements au respect de l'État de droit sur la base des critères existants pourrait être envisagée à l'encontre des États membres défaillants en matière de droits des femmes. Parallèlement, un soutien doit être apporté aux mobilisations féministes dans les États membres dans lesquels ces droits sont remis en cause, en particulier par la mobilisation de financements adéquats dans le cadre du programme « Droits et valeurs » (doté d'1,5 milliard d'euros) et dans les pays tiers par l'intermédiaire de l'instrument européen pour le voisinage, le développement et la coopération internationale (NDICI – doté de 70 milliards d'euros).

16 - Article 2 TUE : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

17 - Commission européenne, « Rapport 2020 sur l'état de droit. La situation de l'état de droit dans l'Union européenne », 30/09/2020, p.1

Enfin, le processus de réflexion ouvert par la conférence sur l'avenir de l'Europe devrait être l'occasion d'étudier les moyens d'intégrer les droits sexuels et reproductifs dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 2 du TUE et de faire du respect de ces droits un critère d'adhésion à l'Union européenne¹⁸.

Faire que les enjeux de santé relèvent de la compétence de l'UE

Une autre stratégie envisageable serait que les enjeux de santé relèvent de la compétence de l'UE.

Si les droits sexuels et reproductifs devaient continuer à être considérés comme relevant exclusivement de la santé – ce qui n'est pas la conception que s'en fait le HCE comme nous l'avons précédemment indiqué –, alors il conviendrait que la santé relève pleinement de la compétence de l'UE¹⁹. Avec la pandémie et l'achat des vaccins contre la COVID 19, l'UE a renforcé son action dans ce domaine et l'on constate que l'idée d'une Europe de la santé fait son chemin. Dans une telle hypothèse, les droits sexuels et reproductifs relèveraient alors de l'UE.

Renforcer la place de l'égalité entre les femmes et les hommes et des droits des femmes au sein du Conseil : Créer une formation spécifique du Conseil réunissant les ministres en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes

Le Conseil se compose à l'heure actuelle de dix formations spécifiques, réunissant les ministres des vingt-sept États membres en fonction du sujet traité ("Agriculture et pêche", "Compétitivité", "Justice et des affaires intérieures", "Emploi, politique sociale, santé et consommateurs", "Transports, télécommunications et énergie", "Environnement", "Affaires générales", "Affaires étrangères", "Affaires économiques et financières", "Education, jeunesse et culture"). Les sujets d'égalité entre les femmes et les hommes sont traités dans le cadre du conseil « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs » (EPSCO). Ils ne disposent aujourd'hui d'aucune enceinte dédiée au sein du Conseil.

Le HCE soutient la résolution du Parlement européen du 17 décembre 2020²⁰ et appelle à la création d'une formation spécifique du Conseil, réunissant les ministres et secrétaires d'État des 27 États membres en charge de l'égalité femmes-hommes, afin que les questions d'égalité entre les femmes et les hommes soient débattues au plus haut niveau politique et afin de renforcer leur intégration dans toutes les politiques et législations de l'Union européenne.

Un Conseil dédié aux enjeux d'égalité femmes-hommes et de droits des femmes permettrait de renforcer les échanges de bonnes pratiques entre États membres et constituerait un préalable à une harmonisation par le haut des droits des femmes au sein de l'Union européenne telle que proposée par le projet de « clause de l'européenne la plus favorisée ». Il s'agit, dans ce projet, défendu par Gisèle Halimi et repris en 2019 par la secrétaire d'État aux droits des femmes et plusieurs députés européens (sous l'appellation de Pacte Simone Veil), d'inciter les États membres à introduire dans leur législation les mesures les plus avancées ayant fait leurs preuves ailleurs en Europe.

18 - Article 49 TUE : « Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union. »

19 - L'article 168 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) prévoit la possibilité pour l'UE de mener des actions pour encourager la coopération et la coordination entre les États membres en matière de santé.

20 - Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2020 sur la nécessité d'une formation du Conseil sur l'égalité des genres : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-12-17_FR.html#sdocta20

Renforcer la législation européenne afin de lutter contre les violences sexistes et sexuelles

Les violences à l'égard des femmes constituent une violation des droits fondamentaux et l'un des principaux obstacles à la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le Haut Conseil à l'Égalité appelle à la ratification de la Convention d'Istanbul (Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique) par l'Union européenne et l'ensemble des États membres. Elle appelle à soutenir le projet de directive à venir de la Commission (fin 2021) en cas de blocage persistant du processus de ratification par l'UE, afin d'aligner la législation européenne avec la Convention d'Istanbul et afin d'harmoniser les lois et dispositifs existants dans les États membres. La directive européenne devrait notamment inclure la lutte contre l'exploitation sexuelle et la prostitution et la lutte contre les violences en ligne.

Le Haut Conseil à l'Égalité engage également à poursuivre le soutien à l'initiative Spotlight, partenariat entre l'Union européenne et les Nations unies destiné à éliminer toutes les formes de violence à l'égard des femmes d'ici 2030.

Recommandations :

- ▶ **Affirmer que les droits des femmes, y compris les droits sexuels et reproductifs, sont une composante essentielle de l'État de droit et une valeur non négociable de l'Union européenne, y compris dans les relations bilatérales avec les pays tiers :**
 - Intégrer le critère du respect des droits des femmes, y compris les droits sexuels et reproductifs, dans le mécanisme de conditionnalité des financements de l'UE au respect de l'État de droit adopté en décembre 2020 et dans le rapport annuel sur l'État de droit dans l'Union européenne.
 - Sans attendre cette modification, dénoncer et engager des actions à l'encontre des États-membres bafouant les droits des femmes (utilisation de l'article 7 du traité sur l'Union européenne pour violation des valeurs de l'UE, mobilisation du mécanisme de conditionnalité des financements au respect de l'État de droit sur d'autres critères).
 - Dans le cadre de la réflexion sur l'avenir de l'Europe, étudier les moyens d'intégrer les droits sexuels et reproductifs dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 2 du TUE, et faire du respect de ces droits un critère d'adhésion à l'Union européenne.
 - Soutenir les mobilisations féministes dans les États membres dans lesquels ces droits sont remis en cause, en particulier par la mobilisation de financements adéquats dans le cadre du programme « Droits et valeurs » (doté d'1,5 milliard d'euros) et dans les pays tiers par l'intermédiaire de l'instrument européen pour le voisinage, le développement et la coopération internationale (NDICI – doté de 70 milliards d'euros).
- ▶ **Renforcer la législation européenne en matière de lutte contre les violences sexuelles et sexistes :**
 - Promouvoir la ratification par l'Union européenne et par l'ensemble des États membres de la Convention d'Istanbul.
 - Soutenir la directive de la Commission européenne sur les violences sexistes et sexuelles qui doit être proposée fin 2021, afin qu'elle permette de renforcer les mesures visant à mettre fin au continuum des violences et afin d'aligner la législation européenne existante sur les normes de la Convention d'Istanbul.
- ▶ **Renforcer la place de l'égalité entre les femmes et les hommes et des droits des femmes au sein du Conseil :**

- Permettre la création d'une formation du Conseil dédiée à l'égalité et aux droits des femmes, réunissant les ministres et secrétaires d'État chargé.es de l'égalité et des droits des femmes, afin de renforcer les échanges de bonnes pratiques et l'harmonisation des droits des femmes par le haut dans l'Union européenne, ainsi que l'intégration de l'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes les politiques et législations de l'Union européenne.

2. Placer les femmes et les droits des femmes au cœur de la relance économique et sociale

Placer les droits des femmes au cœur des plans de relance

En 2022, la relance économique et sociale sera un enjeu primordial pour les pays européens.

Les femmes, ainsi que cela a été abondamment documenté, ont été en première ligne de la lutte contre la pandémie de Covid-19 et subissent, de manière disproportionnée, les conséquences de cette crise, particulièrement les femmes les plus défavorisées et occupant des emplois précaires, souvent de soin. Afin d'y remédier et d'éviter selon les mots d'Antonio Guterres, secrétaire général de l'ONU, que les femmes soient « le visage du profond ralentissement économique provoqué par la pandémie », il est indispensable que les plans de relance européens (« Next Generation EU », 750 milliards d'euros) et le budget (cadre financier pluriannuel 2021-2027, 1074 milliards d'euros), qui disposent de montants considérables, prennent en compte les situations et besoins spécifiques des femmes, le renforcement de leurs droits, et qu'ils intègrent une participation renforcée des femmes à leur conception et mise en œuvre.

L'Union européenne a reconnu, dès le début de la pandémie, le rôle des femmes dans la crise et s'est engagée à ce qu'elles soient incluses dans tous les plans de relance et de sortie de crise²¹. La Facilité européenne pour la reprise et la résilience, inscrite au cœur du dispositif de relance « Next Generation EU » et dotée de 672,5 milliards d'euros, est destinée à aider les États membres à faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise. Son règlement précise que « l'égalité entre les femmes et les hommes devrait être prise en considération tout au long de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans de reprise et résilience (PRR) nationaux ».

Le HCE note toutefois que la Facilité européenne pour la reprise et la résilience ne fixe aucun objectif, ni qualitatif ni quantitatif en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, contrairement aux engagements environnementaux et au numérique qui sont très strictement encadrés et placés au centre du plan de relance européen. Afin de percevoir les fonds européens, 37% des dépenses des PRR (plans relance et résilience) nationaux doivent être consacrées aux objectifs climatiques et au moins 20% au numérique, secteurs d'emplois majoritairement masculins. L'égalité entre les femmes et les hommes n'est par ailleurs pas mentionnée en tant que telle dans les six domaines d'action prévus par la Facilité reprise et résilience. Le HCE note néanmoins qu'un rapport d'examen sur sa mise en œuvre est prévu au plus tard le 31 juillet 2022, pendant la PFUE, et que devra y être présentée la manière dont les plans combattent les inégalités entre les femmes et les hommes. Cette échéance devrait être l'occasion de s'assurer de la mise en place d'une réelle intégration de ces enjeux dans les plans de relance européens, en s'assurant en particulier que les financements accordés à la transition verte et à la transition numérique profitent également aux femmes (en favorisant leur participation à ces secteurs, y compris en termes de formations), en introduisant une réflexion sur le « care » et

21 - Déclaration signée par 145 États membres des Nations unies et l'UE en avril 2020 en réponse à l'appel du Secrétaire général des Nations Unies : <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/news%20and%20events/stories/2020/answering-the-secretary-generals-call-on-Covid-19.pdf>

les secteurs majoritairement occupés par des femmes, sous-valorisés, sous – payés et en menant une analyse genrée de l'ensemble des financements prévus.

Le HCE appelle également à intégrer pleinement les femmes dans les dispositifs de sortie de crise. Dans 87 pays dont 17 de l'UE, les *task forces* nationales consacrées au Covid-19 étaient à 85,2 % dirigées par des hommes. Ce même phénomène s'observe dans les media parmi les expert.es invité.es.

Soutenir l'intégration du genre dans l'ensemble des politiques de l'UE et la mise en place d'une budgétisation sensible au genre

D'une manière plus large, et conformément à l'article 8 du traité sur le fonctionnement de l'UE, l'égalité entre les femmes et les hommes et les droits des femmes doivent non seulement faire l'objet de mesures spécifiques mais également être intégrées à toutes les étapes dans les politiques de l'UE, y compris dans l'ensemble du processus budgétaire. La stratégie de l'UE en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025 s'inscrit dans cette double approche²².

Le HCE note l'intégration d'une dimension genrée dans plusieurs instruments financiers, et en particulier dans les fonds structurels européens, et il estime qu'il conviendrait de systématiser cette approche afin que l'égalité entre les femmes et les hommes soit prise en compte dans tous les programmes financés par l'Union européenne et afin que les femmes et les hommes bénéficient équitablement des dépenses publiques à tous les niveaux.

La Cour des comptes européenne, qui vient de rendre le 26 mai 2021 un audit sur « *l'intégration de la dimension de genre dans le budget de l'Union européenne : il est temps de joindre les actes à la parole* »²³, indique que la question de l'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas dûment intégrée dans le budget de l'UE. Sur les cinquante-huit programmes de dépenses du budget 2014-2020, seuls quatre comportaient des objectifs explicitement liés au genre et cinq seulement étaient pourvus d'indicateurs liés au genre (29 indicateurs sur un total de plus de 1000 indicateurs). Dans les propositions de la Commission pour le budget 2021-2027, seuls dix de ces vingt-neuf indicateurs ont été maintenus. La Cour des comptes rappelle que « *la budgétisation sensible au genre ne doit pas se limiter à financer des initiatives explicitement consacrées à l'égalité femmes-hommes mais doit comprendre une analyse d'impact des décisions budgétaires et politiques sur les objectifs d'égalité entre les sexes et s'appuyer sur ces informations pour compenser les inégalités en introduisant des changements dans les dépenses et recettes publiques.* » Elle engage à analyser systématiquement toutes les politiques et programmes de l'UE à l'aune de l'égalité entre les femmes et les hommes, à mettre en place des objectifs et indicateurs dédiés (comme cela est déjà le cas en matière d'environnement), à renforcer les évaluations.

Le HCE appelle à soutenir l'intégration d'une dimension de genre dans l'ensemble des politiques de l'UE et à la mise en place d'une budgétisation sensible au genre au sein de l'UE. Il note l'engagement de la Commission, dans le cadre de la stratégie européenne en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025, à mettre en place une méthodologie afin de mesurer les dépenses liées au genre dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027, première étape dans la mise en place d'un budget genré ou budgétisation sensible au genre.

22 - « La mise en œuvre de cette stratégie reposera sur une approche double, consistant en des mesures ciblées tendant à l'égalité entre les hommes et les femmes combinées à une intégration renforcée de la dimension hommes-femmes dans toutes les politiques. »

« Une Union de l'égalité : stratégie en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes 2020-2025 », Op. cit. p.2

23 - https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_10/SR_Gender_mainstreaming_EN.pdf

Définition d'un budget genré par le Conseil de l'Europe²⁴

La budgétisation sensible au genre est une application de l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le processus budgétaire. Cela implique une évaluation des budgets existants en incluant une perspective de genre à tous les niveaux du processus budgétaire, ainsi qu'une restructuration des revenus et des dépenses dans le but de promouvoir l'égalité de genre. En bref, la budgétisation sensible au genre est une stratégie et un processus dont l'objectif à long terme est de parvenir à l'égalité femmes-hommes.

La mise en place d'une budgétisation sensible au genre nécessite également la collecte et l'analyse de données sur le genre. Le HCE relève à cet effet qu'il conviendrait de renforcer les financements de l'institut européen EIGE, qui est actuellement le plus petit et le moins financé des instituts européens, avec un budget de 54 millions d'euros prévu dans le cadre du budget pluriannuel 2021-2027, soit 1/5^e du budget moyen des agences européennes.

Conformément aux objectifs posés par la stratégie égalité de l'UE, il est nécessaire que la France reste vigilante sur l'enjeu de transversalité. Quelles que soient les priorités politiques établies par la PFUE (transition numérique, transition écologique...), il est nécessaire que chacune de ces politiques intègre une perspective de genre.

Soutenir l'adoption des directives en cours afin de renforcer l'égalité professionnelle et introduire une réflexion sur les enjeux du « care »

Le HCE appelle à soutenir les projets de directives européennes en cours en matière d'égalité professionnelle et à faciliter leur adoption :

- La directive sur la transparence en matière de rémunérations, proposée par la Commission en mars 2021, qui pose l'obligation pour les employeurs d'informer sur les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes et prévoit un accès à la justice et des indemnités pour les victimes de discriminations en matière de rémunération.

L'écart de rémunération entre les femmes et les hommes dans l'UE est de 15.7%²⁵.

L'écart de retraite entre les femmes et les hommes dans l'UE est de 30.1%²⁶.

- La directive relative à un meilleur équilibre entre les femmes et les hommes au sein des conseils d'administration, qui fixe un objectif minimum de 40 % de membres non exécutifs du sexe sous-représenté dans les conseils d'administration, et que la Commission envisage de relancer, la directive étant bloquée depuis 2012.

Au-delà de ces projets législatifs, repris dans le plan d'action européen sur le socle européen des droits sociaux adopté lors du Sommet de Porto en mai 2021, il conviendrait d'introduire une réflexion plus large au sein de l'UE sur les enjeux des secteurs du « care » (santé et soins) occupés majoritairement par des femmes et largement sous-valorisés.

24 - Conseil de l'Europe, « L'égalité dans les budgets : pour une mise en œuvre pratique », avril 2009, p.7 : <https://rm.coe.int/1680599886>

25 - Commission européenne, « Une Union de l'égalité : Stratégie en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes 2020-2025 », 3/03/2020, p.13 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&from=FR>

26 - Ibid.

Recommandations :

- ▶ Placer l'égalité femmes-hommes et les droits des femmes au cœur des plans de relance européens, ce qui nécessite de :
 - S'assurer en particulier que les financements accordés à la transition verte et à la transition numérique, secteurs à forte dominance masculine, profitent également aux femmes - en favorisant leur participation à ces secteurs, y compris en termes de formations.
 - Introduire une réflexion sur le « care » et les secteurs majoritairement occupés par des femmes, et sous-valorisés.
 - Mener une analyse genrée de l'ensemble des financements prévus.
 - Intégrer des objectifs clairs et ambitieux assortis d'indicateurs en matière d'égalité entre les femmes et les hommes dans les plans de relance européens et en particulier dans la Facilité reprise et résilience de l'UE, afin que les financements servent également à renforcer l'égalité entre les femmes et les hommes (dispositifs spécifiques et dispositifs transversaux).
 - Proposer la création d'une taskforce sur l'intégration du genre dans la Facilité reprise et résilience et les plans de relance nationaux, notamment en vue de l'examen sur sa mise en œuvre qui doit intervenir en juillet 2022.
 - Veiller à ce que les femmes participent de manière significative aux principaux organes décisionnels en matière de reprise et de relance économique.
- ▶ Soutenir l'intégration du genre dans l'ensemble des politiques de l'UE et la mise en place d'une budgétisation sensible au genre :
 - Veiller à la mise en œuvre de la Stratégie de l'UE sur l'égalité entre les femmes et les hommes (2020-2025) et adopter des conclusions du Conseil sur la mise en œuvre et la redevabilité de la stratégie égalité de l'UE.
 - Intégrer les enjeux d'égalité femmes-hommes et de droits des femmes dans l'ensemble des négociations, conclusions du Conseil et textes en discussion pendant la présidence française de l'UE, y compris dans la nouvelle politique agricole commune (qui représente environ un tiers du budget 2021-2027).
 - Organiser une réunion des ministres des finances des 27 États-membres dédiée à l'intégration des enjeux d'égalité dans le cadre financier pluriannuel et dans les plans de relance, en lien avec les recommandations du rapport de la Cour des comptes européenne sur « l'intégration de la dimension de genre dans le budget de l'UE : il est temps de joindre les actes à la parole » (paru en mai 2021).
 - Promouvoir le renforcement du financement à l'institut européen EIGE, en charge de la collecte et de l'analyse des données sur le genre.
- ▶ Soutenir l'adoption des directives en cours en matière d'égalité professionnelle (directive sur la transparence en matière de rémunérations ; directive relative à un meilleur équilibre entre les femmes et les hommes au sein des conseils d'administration).
- ▶ Aller plus loin et organiser une rencontre de haut niveau pendant la PFUE sur les enjeux du « care » (secteur des soins et de la santé).

3. Affirmer une diplomatie féministe de l'UE

Mettre en œuvre le plan d'action sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'action extérieure (GAP III) - réel plan d'action pour une diplomatie féministe européenne - et assurer les financements nécessaires

Bien qu'elle ne soit pas spécifiquement nommée en tant que telle, la diplomatie féministe est inscrite au cœur du nouveau plan d'action de l'Union européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes (GAP III), adopté en novembre 2020. Le troisième plan d'action sur l'égalité entre les femmes et les hommes, qui s'inscrit dans le cadre de la stratégie de l'UE pour l'égalité femmes-hommes 2020-2025, dote l'UE d'un cadre stratégique pour son action extérieure.

Le plan fait de la promotion de l'égalité une priorité de toutes les politiques et actions extérieures de l'UE, y compris en matière de politique commerciale, de politique migratoire, d'aide humanitaire ou en matière de recherche et développement. Il promeut une approche transformatrice (c'est-à-dire « qui vise à modifier les relations de pouvoir entre les hommes et les femmes, en vue d'un changement positif du ou des paradigmes à l'origine de discriminations et d'inégalités »), une approche intersectionnelle prenant en compte les inégalités et discriminations multiples et une approche fondée sur les droits.

En matière de financements, il prévoit que **85 % de toutes les nouvelles actions extérieures** de l'UE doivent avoir pour objectif important ou principal, d'ici à 2025, l'égalité entre les hommes et les femmes et l'autonomisation des femmes et des filles. Ce pourcentage était de 65% en 2019.

Il prévoit une étroite concertation avec les États membres, les organisations de la société civile et les militant.es des droits des femmes et met l'accent sur les grands domaines thématiques : la lutte contre les violences à caractère sexiste, l'émancipation économique, sociale et politique des femmes ; la santé et les droits sexuels et reproductifs ; l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'éducation ; l'accès des femmes aux responsabilités. Il intègre aussi pleinement le cadre stratégique de l'UE concernant les femmes, la paix et la sécurité, et introduit la perspective sexospécifique dans de nouveaux domaines stratégiques, tels que la transition verte et la transformation numérique.

La présidence française de l'UE devra s'assurer de la bonne mise en œuvre de ce plan d'action féministe dans l'ensemble de la politique extérieure de l'UE (y compris politique commerciale, politique migratoire, aide humanitaire) et en particulier de la disponibilité des financements (afin d'éviter une réallocation des financements dédiés à l'égalité femmes-hommes comme cela a pu être constaté dans d'autres contextes de crise). Elle pourrait organiser, en lien avec la Commission européenne et les organisations de la société civile, une évaluation de la mise en œuvre du plan d'action GAP III un an après son adoption et proposer des conclusions du Conseil sur sa mise en œuvre.

Il sera également nécessaire de veiller à la mise en œuvre concrète du plan d'action européen « Femmes, Paix et Sécurité » (2019-2024), en déclinant ces engagements tant dans les États membres que dans les missions et opérations menées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et dans les programmes et partenariats régionaux de l'UE. Il s'agit de renforcer en particulier l'intégration des femmes à toutes les questions ayant trait à la paix et la sécurité, « en tant que titulaires de droits, bâtisseuses de paix et décideuses en faveur de la paix et de la sécurité, de la démocratie et de l'État de droit, et promouvoir leur accès à la justice et aux services de base »²⁷. Selon le rapport annuel des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité (2020), les femmes représentaient en moyenne 13% des négociateurs et négociatrices, 6 % des médiateurs et médiatrices et 6 % des signataires des processus de paix entre 1992 et 2019. En outre, les accords de

27 - Plan d'action de l'Union européenne sur l'égalité entre les hommes et les femmes (GAP III), 25/11/2020

paix comportant des dispositions sur l'égalité entre les femmes et les hommes sont passés de 14% en 1995 à seulement 22% en 2019²⁸.

Affirmer la solidarité de l'UE à l'égard des militant.es féministes victimes de répression

Dans certains pays européens et dans de très nombreux pays du monde, les militantes pour les droits des femmes, pour leur liberté et pour l'égalité sont victimes d'une répression qui prend des formes diverses, allant de l'emprisonnement à la torture et même à la mort. Il importe que l'UE affirme sa solidarité avec ces militantes et les soutiennent concrètement, sur le plan diplomatique et financier. Cet enjeu devrait être l'un des axes d'une PFUE féministe.

Faire le lien entre le Forum Génération Égalité et la PFUE

La France co-organise, avec ONU Femmes et le Mexique, le Forum Génération Égalité, rassemblement mondial en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, qui se tiendra du 30 juin au 2 juillet 2021 dans la suite de l'anniversaire de la Conférence mondiale sur les femmes de Pékin (1995). Plusieurs États membres et la Commission participent aux coalitions d'action mises en place dans ce cadre et adopteront des engagements, assortis de financements, afin de faire progresser ces enjeux.

La PFUE devra assurer le lien avec le Forum Génération Égalité en organisant un suivi des engagements pris par l'Union européenne et ses États membres, par exemple par une conférence de haut niveau de suivi du Forum Génération Égalité afin de mettre en lumière la concrétisation des engagements pris par les États membres et l'Union européenne dans le cadre du FGE.

Recommandations :

- ▶ **Affirmer une diplomatie féministe de l'Union européenne :**
 - **Organiser une conférence de haut niveau des 27 États membres sur la thématique de la diplomatie féministe européenne.**
 - **Mobiliser les États membres et la Commission pour la mise en œuvre du plan d'action GAP III - réel plan d'action pour une diplomatie féministe européenne – et pour que des budgets soient bien alloués à la hauteur des objectifs (85 % de toutes les nouvelles actions extérieures de l'UE doivent avoir pour objectif important ou principal, d'ici à 2025, l'égalité entre les hommes et les femmes et l'autonomisation des femmes et des filles). Organiser, en lien avec la Commission européenne et les organisations de la société civile, une évaluation de la mise en œuvre du GAP III un an après son adoption et proposer des conclusions du Conseil sur la mise en œuvre du GAP III.**
 - **Veiller à la mise en œuvre du plan d'action européen « Femmes, Paix et Sécurité » (2019-2024), en déclinant concrètement ces engagements dans les missions et opérations menées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) comme dans les programmes et partenariats régionaux de l'UE.**
 - **Promouvoir une action extérieure économique et commerciale qui intègre l'égalité et les droits des femmes, notamment la prise en compte du genre dans les accords et traités commerciaux, comme le recommande le rapport du Parlement européen de 2018 sur l'égalité des genres dans les accords commerciaux de l'Union européenne (2017/2015 (INI))²⁹.**

28 - Rapport du Secrétaire général des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité (septembre 2020) <https://undocs.org/fr/S/2020/946>

29 - https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0023_FR.html

- Encourager les États membres à désigner des candidates féminines pour tous les postes au sein du service européen d'action extérieure (SEAE), y compris pour les postes d'encadrement supérieur et de chefs de mission et d'opération pour la PSDC.
- ▶ S'assurer du lien avec le Forum Génération Égalité en organisant un suivi des engagements pris par l'UE et ses États membres ainsi qu'une conférence de haut niveau de suivi du Forum Génération Égalité sur la redevabilité et la mise en œuvre des engagements pris par les États membres et l'Union européenne dans le cadre du FGE.
- ▶ Consulter, soutenir et protéger les organisations de la société civile qui promeuvent les droits des femmes, les droits sexuels et reproductifs et l'égalité femmes-hommes, ainsi que les militantes féministes victimes de répression.

CONCLUSION

Pour une PFUE résolument engagée en faveur de l'égalité femmes-hommes et des droits des femmes, il est nécessaire, au-delà de ces trois objectifs majeurs pour l'Union européenne, d'assurer également l'exemplarité de la France en matière d'égalité femmes-hommes pendant sa présidence de l'Union européenne : parité des délégations françaises et des panels, financements dédiés à l'égalité entre les femmes et les hommes, consultation et soutien aux organisations de la société civile, en particulier celles qui se réclament du féminisme et des droits des femmes.

Revenons également dans cette conclusion aux trois concepts – « puissance, relance, appartenance » - que nous avons déjà évoqués et que la France a retenus comme objectifs et comme symboles de sa future présidence de l'UE. Pour le Haut Conseil à l'Égalité, l'une des clés du succès de ce triptyque réside dans l'intégration des droits et de l'égalité entre les femmes et les hommes au cœur du projet européen.

Si on entend par « puissance » non la domination mais la capacité à agir, à prendre en charge la complexité du présent, à préparer l'avenir, à se donner les moyens d'une indépendance et d'une souveraineté à plusieurs, alors elle ne peut se concevoir sans une égalité entre les femmes et les hommes, sans liberté et autonomie des femmes dont la première et incontournable marque est la maîtrise de son corps.

La « relance » ne peut être, ne doit être que pour tous et toutes, ce qui suppose de prendre en compte, quel que soit le domaine ou l'enjeu, la place des femmes, en ne confondant pas le masculin avec le neutre et/ou l'universel.

L'« appartenance », s'il s'agit bien de l'appartenance à l'Union européenne, renvoie certes à des histoires, des cultures, des langues, des projets mais d'abord, mais surtout à des principes politiques qui doivent être non seulement affichés mais mis en œuvre. Les droits des femmes relèvent bien de ces principes fondateurs auxquels il est urgent d'y subordonner l'appartenance à l'UE.

L'Union européenne est attaquée quelquefois à raison et souvent à tort : à tort parce que sont imputés à l'UE des travers, des manques, des déficiences qui en fait relèvent majoritairement des États qui la composent. La future présidence française pourrait, devrait être un moment démocratique, c'est-à-dire un moment qui articule et même harmonise Parlement européen, Commission et Conseil. La cause des droits des femmes est une cause qui justifie et mérite cette harmonisation. Et si cette harmonisation ne peut se faire dans l'instant, alors il revient à certains États moteurs de tirer vers le haut l'ensemble de l'Europe, notamment sur le modèle de la clause de l'Européenne la plus favorisée. C'est précisément ce rôle que peut porter haut et fort la France.

REMERCIEMENTS

Le présent Avis a été réalisé par la Commission « Enjeux européens et internationaux » du Haut Conseil à l'Égalité, avec le concours de personnalités extérieures et avec l'appui du Secrétariat général du HCE. Que l'ensemble de ces personnes en soient remerciées.

- **Brigitte GRESY**, présidente du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes

▸ Commission « Enjeux européens et internationaux » :

- **Martine STORTI**, présidente de la Commission « Enjeux européens et internationaux » du HCE
- **Jocelyne ADRIANT-MEBTOUL**, présidente de la Coordination française du Lobby européen des femmes (CLEF)
- **Christian BRASSAC**, président de la CIMADE Grand Est
- **Céline MAS**, présidente du comité ONU Femmes France
- **Christine MAUGET**, présidente de la Fédération du Poitou Charentes du Planning familial, chargée des questions internationales
- **Élisabeth MORIN-CHARTIER**, ancienne députée européenne
- **Julia MOUZON**, fondatrice d'Elueslocales.fr
- **Yveline NICOLAS**, coordinatrice d'Adéquations (experte associée)
- **Nicolas RAINAUD**, responsable plaidoyer France et International d'Équilibres et Populations

▸ Secrétariat général du Haut Conseil à l'Égalité:

- **Cléa LE CARDEUR**, commissaire aux affaires internationales et européennes, en charge de la commission « Enjeux européens et internationaux », rapporteuse
- **Paola BERGS**, secrétaire générale
- **Jeanne LETINOIS-LOUDIN**, stagiaire

▸ Personnalités extérieures entendues :

- **Gwendoline DELBOS-CORFIELD**, députée européenne française, ex vice-présidente de la commission des droits des femmes et de l'égalité des genres du Parlement européen
- **Susi DENNISON** directrice du programme Europe au Conseil européen des relations internationales (ECFR)
- **Sandrine GAUDIN**, secrétaire générale aux affaires européennes (SGAE) et conseillère Europe du Premier ministre
- **Gwendoline LEFEBVRE**, présidente du Lobby européen des femmes
- **Nathalie LOISEAU**, députée européenne française
- **Hannah NEUMANN**, députée européenne allemande
- **Alexis RINCKENBACH**, chef du bureau des affaires européennes et internationales, Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS)
- **Carlien SCHEELE**, directrice de l'Institut européen pour l'égalité femmes-hommes (EIGE)
- **Dagmar SCHUMACHER**, directrice du bureau de liaison d'ONU Femmes à Bruxelles
- **Joan VALADOU**, sous-directeur développement humain, Direction générale de la mondialisation, Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (MEAE)
- **Eef WUYTS**, directrice Affaires internationales et européennes du réseau européen de la Fédération Internationale pour la Planification Familiale (IPPF)

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

55, rue Saint-Dominique - 75007 Paris

Courriel : haut-conseil-egalite@pm.gouv.fr

Téléphone : 01 42 75 86 91

www.haut-conseil-egalite.gouv.fr

Recevoir toutes nos informations : bit.ly/HCECP

Nous suivre :

