

Les interventions en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes : le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE)

PRESENTATION

Les avancées en vue d'une plus grande égalité entre les femmes et les hommes, d'abord portées par un militantisme actif, puis par une volonté politique forte à partir de 1972 (date de la création du premier centre d'information féminin, précurseur des centres d'information et de documentation des femmes), ont été accompagnées par un service administratif aujourd'hui appelé le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) qui compte 50 agents au niveau central, 180 déléguées régionales, chargées de mission départementales et collaborateurs, et qui bénéficiera en 2007 de 17,9 M€ de crédits d'intervention, de 9,47 M€ de crédits de personnel et de 0,97 M€ de crédits de fonctionnement pour son réseau déconcentré.

Ce service est actuellement placé sous l'autorité du ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité.

La Cour, à partir d'une analyse de l'action du service des droits des femmes et de l'égalité menée de 2003 à 2005 et des modalités de mise en place de la LOLF s'est attachée à mesurer la capacité du service à faire face aux défis qui restent à relever, notamment pour un meilleur accès aux droits et à l'information.

I - Des avancées notables et des lacunes persistantes

A - Des avancées significatives

Sous la pression d'un militantisme très actif, les avancées en faveur de l'égalité des femmes ont été importantes dans les années d'après-guerre. Pour ne citer que quelques dates, c'est en 1944 que les femmes ont obtenu le droit de vote, en 1965 qu'elles ont pu exercer une activité professionnelle sans le consentement de leur mari et qu'il a été définitivement mis fin à la nécessité d'obtenir une autorisation de celui-ci pour ouvrir un compte bancaire, en 1967 que la contraception a été autorisée, en 1970 que la loi relative à l'autorité parentale a supprimé la notion de chef de famille.

Pour favoriser l'application de ces textes importants, l'Etat a suscité la création des centres d'information sur les droits des femmes, en 1972, et a doté de services administratifs le secrétariat d'Etat à la condition féminine créé en 1974.

Ceux-ci et leurs successeurs, dont le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE), ont accompagné des évolutions normatives décisives, portées par une ambition politique et par l'élan donné au niveau européen.

C'est en 1980 que le législateur adopte une définition du viol, en 1982 qu'il permet le remboursement de l'IVG par la sécurité sociale, en 1983 qu'il établit l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, dispositions qui seront renforcées par des lois de 2001 et 2006. Les années 1990 voient également l'affirmation du principe de l'exercice de l'autorité parentale à l'égard de tous les enfants, quelle que soit la situation des parents (1993), et celle de "l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives" par la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 que met en œuvre une loi de juin 2000.

Des campagnes de presse informent les femmes sur la contraception, les incitent à ne pas s'auto-censurer dans le choix de leur métier ou de leur orientation scolaire, tentent de prévenir les violences conjugales.

Les droits formels ont indéniablement progressé mais, comme la Cour le relevait déjà en 1992 dans un référé resté sans réponse, le service du secrétariat aux droits des femmes est « une structure fragile », « instable », « à l'image de marque incertaine qui va à l'encontre des objectifs poursuivis par ses créateurs, soucieux de promotion féminine ».

B - Des lacunes dans l'action du SDFE

1 - L'absence de leviers interministériels efficaces

Les deux bureaux opérationnels (celui des droits personnels et sociaux, celui de l'égalité professionnelle) sont notamment chargés de veiller à ce que les décisions ou les textes pris par le gouvernement respectent ou améliorent l'égalité des droits entre les femmes et les hommes. Or rien n'impose aux autres ministères d'associer le SDFE à cette mise en œuvre ; son influence reste tributaire de l'adhésion volontaire des différentes administrations aux objectifs qu'il poursuit.

Le réseau de correspondants ministériels, tardivement mis en place par le SDFE pour élaborer et suivre l'évaluation de la charte de l'égalité (2004), n'est pas en mesure de relever le défi de l'interministérialité des politiques en faveur des droits des femmes : les postes ne sont pas définis, la désignation des correspondants n'est pas obligatoire dans les autres ministères, le SDFE n'organise pas des formations à leur intention. Illustre ces carences le surprenant absentéisme aux réunions d'évaluation de la charte de l'égalité, texte pourtant emblématique.

Dépendante du bon vouloir des autres ministères, l'influence concrète du SDFE reste trop aléatoire pour que la politique en faveur des droits des femmes apparaisse comme cohérente et suffisamment volontariste au sein des administrations. Certaines conduisent d'ailleurs, en grande partie en dehors des initiatives du SDFE, des politiques reconnues comme exemplaires : encouragement de la pratique du sport par les jeunes filles au ministère des sports, politique de recrutement et de promotion des femmes au ministère de la défense nationale.

Dès lors, il n'est pas surprenant de constater les difficultés que rencontre le service à élaborer chaque année le «jaune» budgétaire. Cette annexe budgétaire qui devrait retracer l'effort des différents ministères en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes ne parvient à rendre compte que de 56 M€ de crédits (2005), évalués de surcroît dans des conditions très imparfaites, dont 19 M€ pour le seul SDFE.

Le service, en dépit de la faiblesse des leviers interministériels dont il dispose, n'en souhaite pas moins être chargé d'élaborer un document de politique transversale "égalité hommes/femmes". Or les questions relatives à son périmètre, aux indicateurs de performance à retenir - qui ne peuvent s'inspirer de ceux, trop imparfaits, choisis par le SDFE pour évaluer sa propre action - sont demeurées non résolues et les capacités de ce dernier à piloter chaque année une telle entreprise restent à prouver.

2 - Un réseau déconcentré insuffisamment structuré, animé et évalué

Plusieurs rapports de 2004 de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) pointaient les insuffisances de l'animation et du pilotage du réseau déconcentré : faiblesse, à tous les niveaux, du cadrage politique des travaux, absence d'objectifs stratégiques et opérationnels régionaux à caractère pluriannuel, manque d'outils de pilotage et d'évaluation sur des critères prédéterminés. L'inspection générale recommandait l'élaboration par chaque responsable régionale et départementale de schémas régionaux formalisés, ossature d'un plan national, en partenariat avec tous les acteurs du secteur, avant d'être présentés aux préfets ; elle jugeait indispensable une évolution du réseau déconcentré des droits des femmes pour tenir compte, en particulier, de la création de la HALDE.

Or, à ce jour, l'évolution du réseau n'a pas été engagée, le diagnostic territorialisé et la planification des actions n'ont pas été mis en place, des objectifs précis, hiérarchisés et évalués n'ont pas été fixés.

L'animation au niveau national du réseau déconcentré reste également à moderniser et à organiser. Faute d'un intranet du réseau et d'un guide des bonnes pratiques permettant de mutualiser les expériences réussies, les déléguées régionales et les chargées de mission départementales se révèlent peu motivées : moins de la moitié d'entre elles ont rédigé un rapport d'activité en 2005 - contre 100 % en 2006, preuve que les mesures de formalisation des rapports ont été prises tardivement - et l'absentéisme aux journées de travail organisées en 2004 et 2005 par le service central a atteint 17 % et 25 %.

II - La nécessité d'une autre organisation administrative

A - Des défis majeurs, notamment pour l'accès aux droits et à l'information

Il reste de nombreux domaines où l'égalité de droit entre les hommes et femmes ne s'est pas encore concrétisée. C'est ainsi que la représentation équilibrée entre les femmes et les hommes n'est pas encore atteinte en politique¹⁷⁰. Dans la vie économique, malgré un niveau de formation égal ou supérieur à celui des hommes, les femmes restent éloignées des postes de décision¹⁷¹ et les écarts de salaires persistent autour de 19 % dans le secteur privé ; elles représentent 80 % des salariés gagnant moins que le SMIC. 10 % des femmes sont encore victimes de violences, trop souvent mortelles, au sein de leur couple. L'accès à l'interruption volontaire de grossesse souffre de longs délais de prise en charge et d'obstacles structurels qui pèsent sur les capacités d'accueil. Enfin, l'articulation des temps de vie est encore loin de constituer une priorité.

La concrétisation des droits formels en droits réels suppose, avant tout, que l'accès des femmes à leurs droits soit mieux garanti, y compris en recourant aux nouvelles technologies de l'information, que celles-ci puissent s'exprimer dans un cadre favorisant cette expression, notamment celles qui sont en situation de détresse, et dans des délais inférieurs à ceux de la prescription de l'action publique et des peines pour les faits relevant du code pénal.

Cette mission d'information globale sur les droits et de documentation est assurée essentiellement par les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF), qui ont largement ouvert leurs activités à l'accueil, l'écoute, l'accompagnement des femmes victimes de violences et au conseil en matière d'emploi et de formation professionnelle.

Le centre national (CNIDFF) qui fédère les centres locaux et assure leur représentation au plan national auprès des institutions publiques et para publiques a rapidement développé, dès la fin de sa

170) 53 % d'électrices pour 17 % des députés, 11 % des conseillers généraux, 33 % des conseillers municipaux.

171) 82 % d'entre elles travaillent mais elles ne sont que 7 % des cadres dirigeants des 5000 premières entreprises françaises.

restructuration en 2003, des outils adaptés d'appui, de suivi, de coordination, d'animation de son réseau et de professionnalisation de ses personnels. L'effort du CNIDFF pour soutenir les CIDFF et disposer de données pertinentes sur son réseau n'est pas contestable. Toutefois, certains outils restent à parachever (l'appui à la gestion des centres, le développement des partenariats institutionnels et financiers, l'élaboration de guides de bonnes pratiques), d'autres sont à réaliser (le recours aux technologies de l'information pour traiter les questions standardisées, la mutualisation des expériences et des ressources pour optimiser les services rendus au public). Enfin, le CNIDFF devrait être en mesure de piloter son réseau en appuyant également les CIDFF dans leur gestion.

Mais le SDFE, qui est le premier financeur du CNIDFF avec qui il a signé une convention d'objectif, n'a pas mis le centre national en position d'élaborer des objectifs personnalisés de développement de chaque CIDFF s'inscrivant dans une stratégie d'ensemble de développement de son réseau. Il ne l'a pas davantage mis en position de donner des orientations aux CIDFF afin d'optimiser le service qu'ils rendent, service que le SDFE n'a d'ailleurs pas cherché à évaluer auprès des femmes qui ont recours à eux. Enfin, les indicateurs essentiellement descriptifs dont les conventions d'objectifs sont assorties n'ont pas permis d'en évaluer l'efficacité.

Le SDFE n'a pas empêché les tensions qui existent sur le terrain, depuis de nombreuses années, entre certaines déléguées régionales ou chargées de missions départementales et les CIDFF qu'elles financent sur les crédits délégués. Depuis une tentative en 2004, de réduction de ces financements, ceux-ci sont en grande partie gelés, ce qui déresponsabilise les unes et les autres.

Les services déconcentrés du SDFE n'ont pas une vision globale de la stratégie du réseau ; les financements qu'ils accordent aux centres ne sont pas subordonnés à la mise en cohérence de leur action avec les orientations nationales fixées par le CNIDFF.

B - Les réponses indispensables

1 - La définition des priorités

Le service reconnaît que l'organigramme actuel ne correspond plus aux missions qui lui incombent aujourd'hui, comme celles, pourtant importantes, de l'accès des femmes aux responsabilités politiques, économiques et associatives ou de l'articulation des temps de vie.

Pour définir ses objectifs, le SDFE ne doit pas se limiter aux obligations qui découlent de la LOLF qui n'ont pas vocation à se substituer aux autres outils d'analyse et de définition des priorités. Par exemple, le service n'a pas développé de démarche stratégique, en relation avec son réseau déconcentré comme le préconisait l'IGAS, pour hiérarchiser ses actions en fonction des évolutions sociales et planifier leur mise en œuvre.

Deux de ses cinq actions, dotées de moins d'un million d'euros (0,2 M€ et 0,88 M€ au PLF 2007), ne se sont pas vu assigner d'objectifs et d'indicateurs. Il n'était pas anormal que la meilleure articulation des temps de vie et l'accès des femmes aux responsabilités ne soient assortis que de crédits budgétaires d'un montant limité ; cela n'enlevait rien à leur intérêt, mais la LOLF n'était pas le cadre le plus adapté pour leur donner la visibilité requise.

De plus, le programme 137 géré par le SDFE, intitulé « *égalité entre les hommes et les femmes* », est le seul des programmes relevant des secteurs travail et santé/solidarité à disposer d'un plafond d'emplois, d'une masse salariale et de crédits de fonctionnement (celui du réseau déconcentré). Mais la modicité de sa taille (28 M€), qui en fait le plus petit programme du budget de l'Etat (moins de 0,02 % du budget), limite toute réelle fongibilité.

2 - La mesure des résultats

Outre l'improvisation avec laquelle certains d'entre eux ont été définis, les indicateurs retenus ne rendent compte que de l'usage de montants modestes, entre 100 000 € et 480 000 € (PLF 2006) selon les cas, 800 000 € au total. Par exemple, aucun indicateur ne permet d'évaluer la performance des 15 M€ affectés chaque année au financement des structures associatives et notamment leur "effet de levier", alors que le SDFE soutient que les fonds qu'il alloue aux associations leur permettraient, fortes de cette caution, d'obtenir d'autres financements.

Certains indicateurs ne sont pas imputables à un engagement financier du service (conclusion d'accords de branche ou d'entreprise comportant une clause relative à l'égalité hommes/femmes ; part des femmes reprenant ou créant leur entreprise). Ces statistiques sont au demeurant très difficiles à interpréter : 4 % des accords de branche ont inclus en 2006 une clause visant à réduire les inégalités entre les femmes et les hommes et 0,17 % des accords d'entreprise conclus en 2004 ont été spécifiquement consacrés à l'égalité professionnelle hommes/femmes ; le nombre même de femmes reprenant ou créant chaque année leur

entreprise est tel qu'il est illusoire de penser mesurer un effet de levier du fonds de garantie pour la création, la reprise ou le développement d'entreprises à l'initiative des femmes (FGIF) qui a disposé de 100 000 € en 2006 pour un montant moyen de garantie de 312,50 €. Il est à noter que les indicateurs relatifs aux accords de branche et d'entreprise ne seront renseignés que tous les 3 ou 4 ans.

La corrélation entre les variations annuelles des indicateurs choisis et l'engagement du service est, de fait, très délicate, voire impossible, à établir : la part des femmes créatrices d'entreprise passe de 29,8 % en 2003 à 32,8 % en 2007 ; la proportion d'accords de branche et d'entreprise visant à la réduction des inégalités passe de 2,5 % à 6 % entre 2003 et 2005 ; celle des accords d'entreprise spécifiques passe de 0,11 % (2003) à 0,17 % (2004).

Un indicateur, imposé au CNIDFF, est supposé retracer la performance des centres d'information des femmes et des familles : « pourcentage de centres dont le coût par personne accueillie est supérieur ou inférieur à plus de 60 % par rapport au coût moyen ». Mais le budget pris comme base de ce calcul ne provient du SDFE qu'à concurrence de 13 % et le coût de l'accueil d'une personne diffère sensiblement selon qu'il s'agit de l'écoute d'une femme victime de violences ou de la fourniture de renseignements sur les procédures de divorce. La quasi-totalité des CIDFF se situent d'ailleurs aujourd'hui dans la fourchette initialement définie.

3 - L'inefficacité du soutien aux associations

La définition et l'organisation de la politique de financement par le SDFE des associations intervenant dans ce domaine devraient constituer une priorité dès lors que ces acteurs agissent au plus près du terrain.

Cependant, le service n'a pas accordé l'attention qu'il aurait dû aux subventions versées aux associations (critères, modalités, contrôles, évaluation...) et le contrôle a révélé de nombreux dysfonctionnements : lorsqu'ils sont présents dans le dossier, les rapports d'activité sont très souvent inexploitables ; en l'absence d'une formalisation de leur présentation, il est généralement difficile de rapprocher la réalisation de la convention initialement conclue ; dans la plupart des cas, aucun justificatif des actions conduites n'est demandé, les informations ne sont donc pas recoupées. En outre, les structures sont très souvent financées par le SDFE pour leur fonctionnement et ne présentent pas au soutien de leur demande une description claire des actions qu'elles souhaitent engager.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les acquis des dernières décennies, la modification du contexte européen que marque l'entrée de nouveaux pays dans l'Union, les évolutions économiques et sociales, militent pour que soit repensé le cadre administratif qui, depuis 1974, accompagne les changements en faveur des femmes. Le SDFE a apporté aux ministres en charge des droits des femmes une réelle expertise, notamment en matière juridique.

Aujourd'hui, la Cour considère que l'insuffisante interministérialité de ses actions, les carences dans l'animation de son réseau, ses difficultés à définir et évaluer des priorités claires, y compris dans le cadre de la LOLF, les lacunes de ses relations avec ses partenaires associatifs, incitent pour le moins à repenser les modalités d'organisation et d'intervention de l'Etat dans ce domaine.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES
ET DE LA SOLIDARITÉ**

Il est nécessaire, sous forme de préalable, de préciser que l'insertion indique la période contrôlée, les exercices 2003 à 2005 à laquelle ont été ajoutées, les modalités de passage à la LOLF au 1^{er} janvier 2006 préparées pendant la période couverte par le contrôle.

Cette remarque, comme la plupart de celles qui vont suivre, ont été formulées, en tant que de besoin de manière détaillée, aux différentes étapes du contrôle, et en dernier lieu en réaction au projet de rapport définitif ; il est regrettable que les éléments transmis à cette occasion n'aient souvent pas été intégrés aux observations formulées par la Cour.

1. Les priorités du Services

Les priorités du Service ont été définies ces dernières années par les ministres en charge des droits des femmes et de l'égalité entre les hommes et votées dans le cadre de la LOLF par le Parlement, depuis le 1^{er} janvier 2006, en reprenant l'essentiel des axes définis par la Charte de l'égalité élaborée en 2004. Ces grands axes de politique, toujours d'actualité et dont certains figurent parmi les priorités présidentielles, sont :

- **L'accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision,** dans la vie politique, professionnelle et sociale, car l'accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision dans ces différents champs constitue une exigence d'égalité et en enjeu démocratique majeur ;*
- **L'égalité professionnelle,** qui recouvre notamment le thème de l'égalité salariale (organisation de la Conférence nationale sur l'égalité salariale du 26 novembre 2007), l'emploi des femmes, leur formation initiale et professionnelle et la création d'entreprise. La promotion de l'égalité professionnelle relève d'une stratégie de développement bénéfique tant pour les salariés que pour les entreprises ;*
- **L'accès aux droits,** car il convient de donner aux femmes un égal accès à l'information sur leurs droits sur tout le territoire, quel que soit leur origine ou leur milieu de vie. Cette action recouvre la priorité nationale relative à la **lutte contre les violences faites aux femmes** ;*
- **L'articulation des temps** qui participe de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes. Cette action, qui porte principalement sur l'articulation vie professionnelle et vie familiale, a vocation à être regroupée avec l'axe relatif à l'égalité professionnelle.*

Ces priorités et l'action qui en résulte pour le Service ne se limitent « pas aux obligations de la LOLF ». Si tel avait été le cas, le Service n'aurait pas investi l'élaboration de la programmation FSE 2007/2013 pour la compétitivité régionale et l'emploi qui intègre le principe d'égalité entre les hommes et les femmes en rappelant qu'il constitue l'un des principes fondamentaux du droit communautaire inscrit dans le traité. Il n'aurait pas davantage lancé une étude de préfiguration sur l'évaluation des répercussions économiques des violences conjugales en France prévue dans le plan violences 2005/2007, ni conclu d'accords de collaboration avec d'autres organisations administratives telles que l'ACSé, la DPM, la DIV, la DGEFP et l'ANAEM sur la thématique relative aux femmes des quartiers sensibles et des femmes immigrées ou issues de l'immigration. Les exemples sont nombreux qui mobilisent les moyens structurels du Service au-delà de la seule gestion des dispositifs et des crédits d'intervention du programme 137.

Ces modalités de mise en œuvre des priorités relatives à la politique publique d'égalité entre les hommes et les femmes relèvent de la double approche :

*- **spécifique** car les inégalités de fait qui persistent justifient encore des mesures positives en faveur des femmes que l'on retrouve pour l'essentiel dans le programme LOLF ;*

*- **intégrée** car il s'agit de prendre en compte la dimension de l'égalité entre et les hommes et les besoins respectifs des hommes et des femmes dans la conception et la mise en œuvre des différentes politiques publiques sectorielles (éducation, emploi, santé, sports...)/*

L'organisation qui résultera des travaux relatifs à la RGPP doit contribuer à renforcer la légitimité du Service à porter cette politique publique, à l'animer et à coordonner sa mise en œuvre et à la rendre plus visible et plus lisible. Cette évolution portera non seulement sur le service central, mais également sur le réseau conformément, pour ce dernier, aux choix d'organisation territoriale de l'Etat qui seront pris au terme de la réflexion de RGPP.

2. L'efficacité du Service

L'efficacité du Service ne peut pas se mesurer au regard des seuls moyens affectés au programme 137 par la Loi des finances. Comme cela a été indiqué à la Cour, le Service a un rôle à la fois interministériel et transversal dans la mesure où la mise en œuvre de la politique relative aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes repose non seulement sur les autres ministères mais également sur l'ensemble de ses partenaires : les collectivités territoriales, les entreprises, les partenaires sociaux, les associations, sans oublier les organismes de sécurité sociale, notamment dans l'objectif de réduction du coût économique des violences au sein du couple par une action volontariste de lutte contre les violences envers les femmes, cet objectif figurant dans le plan 2008/2010 présenté par la Secrétaire d'Etat chargée de la solidarité le 21 novembre 2007.

Ce rôle transversal, qui répond à une préconisation de la Commission de la femme de l'ONU, se traduit par la mise en œuvre de l'approche intégrée de l'égalité, donc par la prise en compte de la dimension du genre par l'ensemble des partenaires du Service dans leurs missions, dans leur action et dans leurs organisations. Cette mesure, initiée à l'occasion de la mise en œuvre de la Charte commence à produire ses effets, leur impact sur la situation des femmes ne pouvant évidemment être mesuré que dans la durée.

La pertinence de cette démarche peut être rappelée puisqu'elle a été retenue dans le programme opérationnel national du fonds social européen (compétitivité et emploi) pour la période 2007/2013. Les dotations spécifiques ont été réduites au profit d'une prise en compte de la situation des femmes, qualifiée de priorité transversale dans l'ensemble des actions qui doivent être menées par les porteurs de projets. Dans ce cadre, le Service assume un rôle d'animation, de coordination et de veille qu'il est envisagé de reproduire dans la mise en œuvre de la politique publique d'égalité entre les hommes et les femmes suppose une mise en œuvre par l'ensemble des partenaires précités.

Ces orientations ont conduit le Service à demander que la politique publique dont il a la charge fasse l'objet d'un document de politique transversale (DPT) qui déterminera des objectifs communs et partagés entre l'ensemble des ministères concernés, et les indicateurs associés à ces objectifs. Il ne se limitera pas aux seules organisations ministérielles puisque le caractère transversal de la politique d'égalité entre les hommes et les femmes suppose une mise en œuvre par l'ensemble es partenaires précités.

Cette perspective a été soutenue par une préconisation de la Commission des finances de l'Assemblée nationale lors de l'examen du PLF 2008 et tout particulièrement du programme 137. Ce DPT, qui permettra à la représentation nationale « d'évaluer correctement l'effort financier global en faveur des femmes » mesurera l'efficacité de la politique publique d'égalité à travers l'évolution de la situation des femmes dans les principaux domaines où des progrès doivent être accomplis. L'efficacité du Service sera mesurée non seulement à partir des dispositifs qu'il gère dans le programme 137, mais surtout à travers la progression de la prise en compte de l'approche intégrée par ses partenaires.

Ce schéma suppose une organisation du Service reconsidérée en fonction des priorités qui seront inscrites dans le DPT et d'un rôle d'animation et de coordination qui s'appuiera sur le développement de l'approche intégrée. Les modalités de mise en œuvre de ce schéma et les résultats obtenus suscitent d'ores et déjà, l'intérêt des partenaires européens.

Le service disposera alors de leviers interministériels efficaces nécessaires au pilotage de la politique relative aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes, et d'une capacité renforcée à évaluer cette politique publique, les dispositifs et les partenariats qui la caractérisent.

L'élaboration du DPT s'appuiera sur le jaune budgétaire élaboré dans le cadre du vote du PLF 2008 qui constitue une refonte complète de la présentation initiale. Il donne une information plus précise de l'intervention des autres ministères dans une présentation conforme à la LOLF.

3. Les lacunes des relations du Service avec les partenaires associatifs

Les critiques formulées par la Cour sur les relations avec les associations, et tout particulièrement les relations financières avec ces structures ont déjà fait l'objet de réponses précises. Elles ont notamment conduit le Service à modifier cette relation financière par une intervention plus exigeante du Comité des engagements. Celui-ci procède désormais à l'examen des dossiers en s'appuyant sur l'analyse du bilan des précédentes conventions et de la situation financière, sous réserve que les actions ou les activités de l'association convergent avec les priorités précitées du Service, donc avec les orientations de la politique publique. Dans ce cadre, le Service est régulièrement conduit à refuser des demandes de subventions.

La Cour reprochait au service l'absence de contact au Service l'absence de contacts avec les dirigeants des associations, notamment pour discuter des bilans d'activité et des bilans financiers. Ces contacts sont renforcés depuis le début de l'exercice 2007 et ont vocation à être généralisés.

La réduction du nombre de subventions accordées pour de faibles montants constituait par ailleurs un objectif pour le Service qui anticipait les remarques de la Cour. Cet objectif a été poursuivi en 2007 et sera encore renforcé en 2008. L'action volontariste du Service qui, « dans un cadre budgétaire contraint » a procédé à de redéploiements permettant « de mettre l'accent sur les priorités fixées par les pouvoirs publics en matière d'égalité professionnelle et de lutte contre les violences faites aux femmes » ; a été soulignée par le rapporteur spécial de la Commission des finances de l'Assemblée nationale. Ces redéploiements ont été opérés à partir des moyens affectés aux subventions aux associations.

Ces mesures sont accompagnées d'une utilisation régulière de conventions pluriannuelles d'objectifs qui, tout en donnant des garanties financières aux associations sous réserve qu'elles réalisent les actions prévues, prévoient une évaluation de leur intervention.

Cette rationalisation doit se poursuivre, la stratégie du Service étant de privilégier la relation avec des associations « têtes de réseaux » ou avec les grandes associations nationales.

La Cour a notamment contrôlé le CNIDFF. C'est un partenaire important du service sur lequel il s'appuie pour l'animation et la coordination du réseau des CIDFF. Le contrat d'objectif du CNIDFF ainsi que la convention pluriannuelle d'objectifs doivent être renouvelés à compter du 1^{er} janvier 2008.

A une interrogation de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur les principaux éléments d'orientation concernant les futures contrats d'objectifs et de moyens 2008/2010 du CNIDFF et sur les pistes envisagées pour améliorer le fonctionnement et la performance de ces réseaux associatifs, le service a apporté la réponse suivante qui fixe le cadre dans lequel s'inscrit dorénavant le Service :

« Plusieurs pistes d'amélioration sont envisagées, la priorité devant porter sur le rôle de tête de réseau du CNIDFF, notamment dans la mise en œuvre par les CIDFF des missions d'intérêt général qui leur sont confiées dans :

- L'accompagnement des femmes vers l'emploi (action 2) qui s'appuie sur des services des CIDFF que sont notamment les BAIE labellisés ;*
- L'information des femmes sur leurs droits (action 3) qui fait l'objet d'un agrément des CIDFF par le comité national d'agrément.*

Le contrat d'objectif s'articulera avec des conventions pluriannuelles d'objectifs qui seront passées localement entre les déléguées régionales et les chargées de mission départementales aux droits des femmes et à l'égalité et les CIDFF. La tête de réseau devra fournir une information physico-financière et statistique consolidée sur ces deux domaines et suivre les autres domaines d'intervention des CIDFF dans le cadre de la diversification de leurs activités.

Le CNIDFF devra également assurer, en lien avec le Service, ses délégations régionales et missions départementales, une veille permettant d'anticiper les difficultés financières des CIDFF avec pour objectif le maintien des missions d'intérêt général qui leur sont confiées par l'Etat.

Enfin, le contrat d'objectif doit permettre de mieux identifier les activités du CNIDFF et de son réseau, notamment lorsque ce dernier, grâce à l'agrément relatif à l'information des femmes sur leurs droits et la labellisation des activités d'accompagnement vers l'emploi, peut le conduire à obtenir des cofinancements publics, sur ces activités ou sur d'autres ne rentrant pas strictement sur ces missions d'intérêt général, afin d'assurer la coordination de l'ensemble des actions qui concourent à la politique d'égalité entre les femmes et les hommes. Cette mesure s'inscrit dans la mise en œuvre du DPT qui concernera l'ensemble des partenaires du Service, y compris les associations. »

De telles évolutions sont de nature à renforcer le rôle de tête de réseau du CNIDFF qui intéressera par ailleurs les autres responsables de programmes qui contribuent au financement de ce réseau, notamment la direction générale de l'action sociale.

Elles montrent en outre que les critiques relatives à un travail plus rigoureux et plus efficace avec les relais associatifs sur le terrain ont été anticipées puisque les améliorations décrites supra, qui reprennent les principales réponses déjà fournies à la Cour, ont été mises en œuvre dès 2006 et régulièrement renforcées depuis dans les rapports avec les associations et la gestion des subventions à ces structures.

4. Les critiques relatives à des carences de l'animation du réseau

Comme cela a été rappelé, le rapporteur s'est attaché essentiellement à examiner les actions et travaux du SDFE sur une période allant de 2003 à 2005.

Pour ce qui concerne l'animation du réseau déconcentré du service des droits des femmes et de l'égalité, il est regrettable que son évolution sensible à compter de 2006, présentée et développée lors des échanges avec le rapporteur et dans les documents et réponses fournis à ce dernier, ne soit pas davantage prise en considération dans les observations faites par la Cour.

Il semble ainsi utile de rappeler :

- l'évolution organisationnelle du service central à travers le renforcement des moyens humains de la Mission de coordination du Réseau Déconcentré (MCRD) ;*
- la meilleure prise en compte de l'hétérogénéité des positionnements des équipes locales ;*
- la définition et la communication par le service central de planifications nationales en 2006 et 2007 ;*
- la mise en place d'outils d'évaluation ;*
- le renforcement, l'accroissement et l'amélioration quantitative et qualitative des informations descendantes et ascendantes ;*
- le déblocage technique de l'accès du réseau à l'intranet ministériel ;*
- la mise en place d'outils techniques et méthodologiques (mutualisation et professionnalisation) ;*
- le renforcement des échanges « service central/réseau » et « inter-réseau » ;*
- l'accroissement et la diversification de l'offre de formation (ouverte tant aux agents du SDFE qu'aux correspondants ministériels).*

La mesure de l'impact de ces diverses mesures, sensible dès le début de 2006, se traduit notamment par un taux de retour de 100 % des rapports d'activités 2006, ainsi que par le succès de l'expérimentation en 2007 de journées inter régionales sur la thématique de l'égalité professionnelle

(le taux de participation est passé de 57 % à 92,3 %). Ces éléments concrets témoignent de la réelle remobilisation des équipes.

Le service central, conscient de ses faiblesses en ce domaine, a donc su adapter et moderniser sa relation avec le réseau déconcentré en matière de pilotage, d'information, d'animation, de coordination et de mutualisation, ainsi que par la mise en place de modalités d'évaluation de son action. Il a renforcé entre 2006 et 2007 l'équipe de la mission par redéploiement interne de 2 cadres A.

Par ailleurs, des travaux sont actuellement en cours en matière d'organisation régionale et départementale, afin d'accroître la lisibilité et la visibilité des travaux et des actions menés sur le terrain par les équipes du SDFE.

Ces diverses adaptations créent, d'ores et déjà, une dynamique renforcée des actions en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes. Ces évolutions sont tangibles et conséquentes ; elles doivent nécessairement être prises en comptes.

5. La taille du programme, la mesure des résultats et les indicateurs de la LOLF

La Cour observe que la taille budgétaire du programme (28 M€) ne permet pas une réelle fongibilité. Il faut pourtant préciser que cette fongibilité a été effective en 2006, comme cela a été relevé dans la note d'exécution budgétaire. Il s'agissait d'une pratique qui, utilisée lors du premier exercice en mode LOLF, est appelée à se perpétuer sur les exercices suivants.

Cette règle de gestion a fait l'objet d'instructions précises aux Préfets et aux délégués régionaux du SDFE. Cette « utilisation efficace de la fongibilité », relevée par le rapporteur spécial de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, a notamment permis d'adapter l'affectation de moyens aux réalités locales dans le cadre d'orientations prioritaires.

En ce qui concerne la mesure des résultats, la Cour critique l'improvisation avec laquelle certains indicateurs ont été définis. Il faut rappeler, en complément des éléments qui ont déjà été transmis à la Cour, que ces indicateurs, élaborés comme pour l'ensemble des programmes dans le cadre de concertations entre les responsables de programmes, les directions des affaires financières des ministères auxquels ils sont rattachés, la Direction générale de la modernisation de l'Etat et la direction du budget, devraient être reconsidérés dans le cadre de l'élaboration du DPT.

Avec ces indicateurs et comme l'observe le rapporteur spécial de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, la démarche de performance doit être « rapidement et durablement stabilisée » afin de pouvoir mesurer dans la durée l'efficacité de la politique publique d'égalité entre les hommes et les femmes, l'efficacité des dispositifs et de l'approche intégrée destinés à mettre en œuvre l'amélioration de la situation des femmes en France.

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DU CENTRE NATIONAL
D'INFORMATION SUR LES DROITS DES FEMMES ET DES
FAMILLES (CNIDFF)**

Le centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF) prend acte de l'insertion relative au CNIDFF dans le rapport annuel de la Cour de comptes sur « Les interventions en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes : le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) ».

Le CNIDFF rejoint la Cour sur ses observations. Il tient à préciser que le recours aux technologies de l'information pour traiter les questions standardisées est envisagé dans la refonte du site Internet du CNIDFF. Le nouveau site, opérationnel en janvier 2008, comportera une rubrique « questions-réponses » que le CNIDFF et les CIDFF alimenteront régulièrement.

Par ailleurs, pour faire face à la nécessaire mutualisation des expériences conduites par les associations de son réseau, le CNIDFF a, d'ores et déjà, dans le cadre d'une adaptation de son organigramme, recentré l'un de ses postes vers une mission de conception, coordination des méthodes et des moyens nécessaires au repérage, à la capitalisation, à l'évaluation et au transfert à l'ensemble du réseau d'actions et/ou de méthodes d'intervention pertinentes portées par des CIDFF. Ce poste a vocation à intervenir de manière transversale auprès des différents services du CNIDFF pour impliquer ces derniers dans une logique de mutualisation des ressources développées par les CIDFF.
