

# Évaluation du dispositif ministériel de prévention et de lutte contre les agissements et violences sexistes et sexuelles au ministère de l'intérieur

INSPECTION GENERALE  
DE L'ADMINISTRATION  
N° 23060-R2



- Février 2024 -



# Évaluation du dispositif ministériel de prévention et de lutte contre les agissements et violences sexistes et sexuelles au ministère de l'intérieur

Établi par

Renaud FOURNALÈS  
Inspecteur général  
de l'administration

Sarah DEVOUCOUX  
Inspectrice générale  
adjointe de l'administration

Arnaud TEYSSIER  
Inspecteur général  
de l'administration



## SYNTHESE

Par lettre de mission en date du 6 juin 2023, en réponse à une recommandation formulée dans le cadre d'une enquête administrative portant sur la situation d'un cadre dirigeant, il est demandé à l'IGA d'évaluer le dispositif ministériel de prévention et de lutte contre les violences sexistes et sexuelles (VSS) et les discriminations au travail, aux fins d'en renforcer l'efficacité au bénéfice de tous les agents. Il est également attendu une attention particulière à la situation de l'encadrement supérieur de l'État compte tenu de son devoir d'exemplarité et de sa responsabilité managériale en termes de signalement et de traitement de ces situations.

Le cabinet du ministre a souhaité compléter la lettre de mission initiale d'une demande tendant à ce que soit évaluée la cohérence de la politique de sanctions mise en œuvre par le ministère de l'intérieur et des outre-mer (MIOM) afin de proposer l'énoncé d'une doctrine disciplinaire plus opérationnelle. A cet effet, un rapport particulier a été remis en décembre 2023 ; il propose une doctrine disciplinaire cohérente et ferme pour renouveler l'approche de la politique de sanctions, lorsque celles-ci sont nécessaires, et répondre aux situations rencontrées, en particulier s'agissant de l'encadrement supérieur.

Pour mener les travaux restitués ici, la mission a rencontré les principaux acteurs concernés dans les grandes directions du secrétariat général, de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la préfecture de police de Paris, ainsi que plusieurs opérateurs. Elle s'est également rendue à la préfecture du Val-de-Marne pour échanger avec les services de l'État afin d'apprécier le degré d'appropriation du dispositif au plan territorial et les éventuelles difficultés rencontrées.

Au-delà de ces échanges, elle a aussi souhaité développer deux démarches complémentaires.

D'une part, dans une approche comparative permettant d'apprécier la maturité du dispositif, elle a examiné les pratiques et les expériences en vigueur dans d'autres grandes administrations, ainsi que dans des entreprises publiques et des grands groupes privés.

D'autre part, en réponse à une dimension particulière de la commande, elle a souhaité recueillir l'appréhension et le ressenti de l'encadrement supérieur de l'État, compte tenu de son rôle essentiel en termes d'exemplarité, de responsabilité managériale et d'implication dans le développement d'une culture professionnelle moderne respectueuse des individus comme des collectifs de travail.

A cette fin, elle a procédé à une enquête anonyme adressée à près de 4 000 cadres supérieurs du ministère au moyen d'une invitation électronique – nominative avec code individuel non cessible – à répondre à un questionnaire en ligne. Le taux de réponse – 44,2%, soit près de la moitié des cadres interrogés – s'est révélé en lui-même remarquable pour une enquête de ce type. Un tome d'annexes adjoint au présent rapport rend compte de manière exhaustive de la méthodologie d'élaboration et des résultats de cette consultation.

**Au terme de ses investigations et analyses, la mission salue la qualité de la mobilisation de l'ensemble des services du ministère de l'intérieur pour construire un dispositif robuste de prévention et de lutte contre les violences sexistes et sexuelles au travail.** Le renouvellement récent du label AFNOR conforte d'ailleurs la qualité de cet engagement en faveur de l'égalité professionnelle. Le pilotage tout comme la comitologie mis en place à l'échelle de chacun des périmètres « métiers » pour assurer le suivi régulier du plan d'action dans un cadre pluriannuel sont globalement efficaces. Les représentants du personnel sont associés de manière substantielle à son bilan et à ses perspectives d'évolution. Le ministère de l'intérieur, à l'échelle interministérielle, apparaît investi sur le sujet.

**Aussi, au moment où le ministère élabore son plan d'action 2024-2026, le présent rapport fait-il le choix d'une évaluation critique sélective, visant prioritairement à cibler quelques ajustements susceptibles de renforcer le caractère opérationnel et la performance de la stratégie ministérielle de lutte contre les VSS déployée au sein du ministère, à moyens constants, au bénéfice de tous les agents.**

Chacune des priorités de l'axe 5 du plan d'action pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes au ministère de l'intérieur 2021-2023 est donc successivement analysée, notamment la mesure de la prévalence des violences sexistes et sexuelles au sein du MIOM (I), la sensibilisation et la formation des agents (II), ainsi que le repérage des situations et leur traitement – hors la dimension disciplinaire, déjà traitée dans le rapport particulier précité (III).

**S'agissant de la mesure de la prévalence, la mission constate que, si le ministère affiche une ambition sur le sujet, celle-ci doit encore être mieux organisée, systématisée et exploitée.** C'est d'abord le recueil de la perception qui doit progresser. Les outils prévus n'ont été à ce jour qu'imparfaitement déployés et ne sont pas toujours adaptés. Les différents acteurs du ministère ne se sont pas tous emparés de cet enjeu de mesure du phénomène avec le même volontarisme, conduisant à ce que 40% des cadres déclarent encore considérer qu'ils n'ont jamais été consultés sur le sujet. Au-delà de la perception, la mesure objective du phénomène présente elle aussi plusieurs insuffisances, notamment parce qu'elle est trop souvent limitée aux seules cellules d'écoute et de signalement. Enfin, le ministère doit désormais se donner les moyens de traduire les résultats de cette mesure en indicateurs pertinents de pilotage, permettant un suivi dans le temps.

**S'agissant de la sensibilisation et de la formation des agents, la mission a noté qu'elle avait connu une réelle montée en puissance. Pour porter véritablement ses fruits, elle doit être confortée en prenant en compte le terreau culturel sous-jacent qui nourrit certains comportements inappropriés au sein du MIOM.** Nombreuses, les actions de sensibilisation et d'information doivent être mieux diffusées auprès des agents. La stratégie de formation doit elle aussi être précisée et les actions en la matière renforcées, spécifiquement à destination des cadres supérieurs et dirigeants. Plus fondamentalement, il convient d'intégrer à ces évolutions une réflexion distanciée sur la dimension culturelle propre au MIOM. On y observe en effet un poids particulier du symbolique – en termes d'incarnation de l'autorité de l'État -, qui est particulièrement sensible dans le monde préfectoral, mais aussi, à un degré moindre, dans la police et dans la gendarmerie. La force du principe hiérarchique y est plus présente que dans d'autres ministères, et peut parfois induire un exercice malsain de l'autorité renvoyant à une conception archaïque du management.

**S'agissant enfin du repérage et du traitement des situations, il manque encore d'efficacité.** Les dispositifs de signalement sont globalement peu mobilisés par les agents, a fortiori par l'encadrement supérieur. Le traitement des signalements ne fait pas l'objet d'une doctrine établie et s'avère limité. Trop rare, l'exercice de l'enquête administrative est diversement maîtrisé, selon qu'il est assuré par les inspections générales directionnelles ou les directions d'emploi et les alternatives à cette démarche, telles que le recadrage managérial, lorsqu'elles pourraient être adaptées, ne sont pas mises en œuvre. Enfin, les suites données aux signalements accordent encore trop peu de place au retour vers les victimes et les collectifs de travail concernés. Pour avancer sur ces différents aspects, c'est bien, *in fine*, la gouvernance du futur plan d'action ministériel qui doit être consolidée.

**Une nouvelle évaluation de la mise en œuvre du plan d'action ministériel pourra utilement être conduite d'ici deux ans.**

## Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

Recommandation n°1 :	(SG) Diligenter à un rythme bisannuel une enquête de victimation, tous périmètres, pour connaître, comprendre et suivre la perception par les agents des agissements et violences sexistes et sexuelles au sein du MIOM. ....	16
Recommandation n°2 :	(SG) Mettre en œuvre un suivi consolidé et transversal au MIOM, de tous les signalements reçus, quel que soit le canal utilisé pour ces derniers. ....	19
Recommandation n°3 :	(DRH) Responsabiliser chaque chef de service pour que soit relayée, plusieurs fois par an, à leur initiative et via la liste de diffusion interne au service, une information ciblée sur l'importance du sujet de la prévention.....	26
Recommandation n°4 :	(SG) Prévoir une stratégie de priorisation en matière de formation, en faisant porter l'effort d'abord sur les cadres supérieurs et dirigeants (le volume de cadres formés doit devenir l'un des indicateurs) avec un objectif annuel de volume de publics à former (en faire un indicateur).....	29
Recommandation n°5 :	Prévoir des formations pratiques, à partir de mises en situation réelles (témoignages anonymisés, jeux de rôle, casques de réalité augmentée), incluant un retour sur la sanction disciplinaire proposée et permettant de faire connaître la doctrine en terme de sanctions disciplinaires.....	32
Recommandation n°6 :	(SG) Rendre obligatoire le suivi d'une formation aux VSS avant certaines évolutions professionnelles sur des postes à responsabilité particulièrement exposés et envisager un dispositif dédié d'évaluation ex post après l'exercice d'un poste exposé à responsabilité. ....	33
Recommandation n°7 :	Enrichir la charte de déontologie des métiers préfectoraux, en formalisant les valeurs éminentes de respect et de protection des collaborateurs. ....	34
Recommandation n°8 :	Intégrer l'obligation d'exemplarité et de rendre compte des comportements inadaptés dans une charte de déontologie pour les agents et dans les contrats pour les contractuels du MIOM .....	35
Recommandation n°9 :	(SG et CSATE) - Faire de la lutte contre les VSS et, au-delà, du traitement égalitaire entre les femmes et les hommes au travail un objectif managérial, composante à part entière de l'évaluation professionnelle de chaque cadre supérieur du MIOM. ....	37
Recommandation n°10 :	(SG et IGA) : Prévoir une structure couvrant les trois cellules d'écoute et permettant de garantir la cohérence du traitement par le MIOM.....	40
Recommandation n°11 :	(IGA et SG) Diffuser aux services RH de proximité et aux directions RH métiers du ministère une méthodologie opérationnelle de la conduite des enquêtes administratives, et assurer des formations dédiées. ....	42
Recommandation n°12 :	(SG) Systématiser le lancement d'une enquête interne dès lors qu'un signalement est considéré comme sérieux et crédible par le dispositif de recueil des signalements.....	42
Recommandation n°13 :	(DMATES et CSATE) Prévoir une fiche de synthèse avec une rubrique « comportement » permettant d'éclairer la décision du Gouvernement avant toute nomination à un poste exposé .....	43





## SOMMAIRE

Synthèse .....	5
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport .....	7
<b>1 LA MESURE DE LA PREVALENCE DES VIOLENCES SEXISTES ET SEXUELLES AU SEIN DU MINISTERE DOIT ENCORE ETRE MIEUX ORGANISEE, SYSTEMATISEE ET EXPLOITEE.....</b>	<b>11</b>
1.1 Le recueil de la perception du phénomène des agissements et violences sexistes et sexuelles par les agents du MIOM est perfectible .....	11
1.1.1 Une ambition affichée depuis 2021 mais insuffisamment structurée.....	11
1.1.2 Un investissement inégal des différents acteurs ministériels dans la mesure de la prévalence de ces comportements .....	12
1.1.3 Une enquête ad hoc conduite au MIOM en 2022 sur le « sexisme ordinaire » a contribué à enrichir la connaissance de la perception du phénomène par les agents.....	14
1.1.4 Plus de 40% des cadres supérieurs considèrent n'avoir jamais été consultés à ce sujet	15
1.2 La mesure des signalements reçus pour agissements et violences sexistes et sexuelles présente plusieurs insuffisances .....	16
1.2.1 Les cellules d'alerte, d'écoute et de signalement ne peuvent suffire à rendre compte de l'étendue des VSS subies dans l'environnement professionnel du MIOM.....	16
1.2.2 S'inspirer de bonnes pratiques relevées dans d'autres institutions pour fiabiliser la mesure globale des VSS subies dans l'environnement professionnel du MIOM.....	18
1.3 Le ministère de l'intérieur doit être en mesure de traduire les résultats de la mesure du phénomène en indicateurs pertinents de pilotage .....	19
1.3.1 Une mesure plus fine du phénomène est nécessaire.....	19
1.3.2 ... pour définir une stratégie de prévention et de lutte adaptée .....	21
<b>2 LA MONTEE EN PUISSANCE SIGNIFICATIVE DES ACTIONS DE PREVENTION DOIT MIEUX PRENDRE EN COMPTE LE TERREAU CULTUREL SOUS-JACENT QUI NOURRIT CERTAINS COMPORTEMENTS INAPPROPRIES AU SEIN DU MIOM.....</b>	<b>23</b>
2.1 Une particulière densité d'actions d'information et de sensibilisation mises en place à l'attention des agents, qui mérite de gagner encore en notoriété .....	23
2.1.1 Des supports et relais nombreux et qualitatifs à la fois .....	23
2.1.2 Mais une notoriété encore insuffisante auprès des agents en général et des cadres supérieurs en particulier .....	25
2.2 Un investissement croissant dans les actions de formation qui gagnerait à s'inscrire dans un cadre stratégique dûment évalué .....	26
2.2.1 Une offre substantielle de formation, sans véritable caractère systémique dans le parcours de carrière au sein du MIOM .....	26
2.2.2 Le besoin d'inscrire la politique de formation dans un cadre plus stratégique.....	28
2.2.3 Un dispositif de formation qui doit être régulièrement évalué auprès de son public pour s'adapter pleinement aux besoins opérationnels.....	30

2.3	Le terreau culturel sous-jacent qui nourrit une forme d'inertie vis-à-vis de certains comportements inappropriés au sein du MIOM doit être dûment « déconstruit » pour orienter de manière crédible les actions de prévention. ....	32
2.3.1	<i>Une culture ministérielle singulière qui a longtemps fait prévaloir le registre de l'autorité sur toutes autres considérations</i> .....	32
2.3.2	<i>L'affichage d'une action résolue du gestionnaire pour sanctionner les fautifs est une condition essentielle de restauration de la confiance dans l'institution, aujourd'hui questionnée</i> .....	35
2.3.3	<i>Valoriser les engagements managériaux qui promeuvent l'égalité professionnelle dans les collectifs de travail</i> .....	36
<b>3</b>	<b>LE DISPOSITIF ACTUEL DE TRAITEMENT DES SIGNALEMENTS PEUT ENCORE GAGNER EN EFFICIENCE</b> .....	<b>39</b>
3.1	Des dispositifs de signalement globalement peu mobilisés, a fortiori par les cadres supérieurs, lorsqu'ils se déclarent victimes ou témoins de VSS.....	39
3.2	Le traitement des signalements gagnerait à faire l'objet d'une doctrine plus rigoureuse ...	41
3.2.1	<i>La pratique de l'enquête administrative demeure encore trop restreinte</i> .....	41
3.2.2	<i>Les alternatives à l'enquête administrative, lorsque celle-ci n'est pas la solution adaptée, apparaissent peu mobilisées</i> .....	43
3.3	Les suites données à un signalement sont diversement communiquées aux plaignant(e)s.	44
<b>Annexes</b>	.....	<b>49</b>
	Annexe n° 1 : Lettre de mission .....	51
	Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées ou sollicitées .....	53

## **1 LA MESURE DE LA PREVALENCE DES VIOLENCES SEXISTES ET SEXUELLES AU SEIN DU MINISTERE DOIT ENCORE ETRE MIEUX ORGANISEE, SYSTEMATISEE ET EXPLOITEE**

L'axe 5 du plan d'action pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes au ministère de l'intérieur 2021-2023 consacre une de ses priorités à la mesure de la prévalence des violences sexistes et sexuelles au travail, ce qui constitue une démarche novatrice à l'échelle interministérielle. À titre d'exemples, les ministères économiques et financiers se lancent tout juste dans une démarche de réelle mesure du phénomène depuis 2023 ; le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a inscrit l'objectif d'un baromètre dans son plan 2022 et a ainsi publié son premier baromètre en 2023 seulement.

Plusieurs outils ont été déployés pour documenter l'étendue de ces comportements inappropriés : à la fois en recueillant la perception des agents sur le phénomène dans leur environnement professionnel (1.1) et en comptabilisant les signalements reçus pour des faits allégués de VSS (1.2).

Cependant, les outils d'agrégation de ces données n'apparaissent pas encore de nature à permettre de fournir un diagnostic objectif et suffisamment représentatif, seul à même de fonder des objectifs à atteindre et d'y adosser des actions prioritaires à conduire (1.3).

### **1.1 Le recueil de la perception du phénomène des agissements et violences sexistes et sexuelles par les agents du MIOM est perfectible**

#### **1.1.1 Une ambition affichée depuis 2021 mais insuffisamment structurée**

L'établissement d'un diagnostic initial, même imparfait, fait partie des objectifs du plan d'action ministériel, qui, pour y parvenir, prévoit deux outils :

- un questionnaire de victimation adressé à tous les agents du ministère, pour recenser le nombre de victimes et/ou de témoins et apprécier la connaissance et l'efficacité du dispositif de signalement ;
- une déclinaison du « violentomètre » élaboré en 2018 par l'observatoire parisien de lutte contre les violences faites aux femmes et l'association En Avant Toute(s), en partenariat avec l'observatoire départemental des violences envers les femmes de la Seine-Saint-Denis, initialement pour « aider à mesurer la violence dans le couple ».

##### **1.1.1.1 Le questionnaire de victimation n'a pas été mis en œuvre sur la période 2021-2023**

Il a été confirmé à la mission par la haute fonctionnaire à l'égalité des droits que le questionnaire de victimation n'avait pas pu être mis en œuvre sur la période 2021-2023. Il est prévu qu'il le soit en 2024 grâce à un financement obtenu dans le cadre de l'appel à projets « Fonds égalité professionnelle » 2024.

À cet égard, la mission préconise que le travail relatif à son élaboration englobe *a minima* les dimensions suivantes :

- prévoir un format susceptible d'être repris de manière annuelle ou tous les deux ans, pour mesurer l'évolution du phénomène dans le temps ;

- intégrer des questionnements relatifs non seulement au profil des victimes et/ou témoins des agissements des violences sexistes et sexuelles, mais aussi à celui des auteurs (sexe, catégorie de fonctions, style managérial, etc.) ;
- prévoir, dans ce cadre, un volet relatif à l'encadrement supérieur, permettant de mesurer l'évolution dans le temps des premiers constats dressés par la mission s'agissant de ce public spécifique.

#### 1.1.1.2 Le « violentomètre » ne constitue pas un outil de mesure de la prévalence des violences sexistes et sexuelles dans la sphère professionnelle

S'agissant du « violentomètre » rebaptisé en « *baromètre des violences sexistes et sexuelles au travail* »<sup>1</sup>, si l'approche « violences conjugales » a été adaptée en une approche « violences sexistes et sexuelles », la mission n'a pas eu connaissance d'une doctrine précise sur son utilisation et sa diffusion aux différents services<sup>2</sup>.

Utile, ce baromètre constitue d'ailleurs moins un outil de mesure de la prévalence qu'un outil de sensibilisation. En tout état de cause, il ne permet pas d'établir des données chiffrées sur la réalité du phénomène des VSS au MIOM.

#### 1.1.2 Un investissement inégal des différents acteurs ministériels dans la mesure de la prévalence de ces comportements

Il a été indiqué à la mission que le plan d'action ministériel 2021-2023 avait été conçu dans un esprit différent de la méthode plus classique consistant à établir un diagnostic puis à définir des actions. La volonté a été de passer immédiatement à l'action, sans attendre le diagnostic.

L'absence de diagnostic précis des situations rencontrées n'est pas le propre du MIOM. La mission a rencontré plusieurs ministères pour examiner leur dispositif de prévention et de lutte contre les agissements sexistes et les violences sexistes et sexuelles pour, le cas échéant, identifier des bonnes pratiques. Dans ce cadre, il est apparu que les autres ministères n'échappaient pas, eux non plus, à l'écueil de l'absence de diagnostic initial. De manière générale, les plans d'action ont été construits comme des déclinaisons de commandes ministérielles traduites en circulaires, bien plus que comme des réponses opérationnelles à un état des lieux existant.

#### 1.1.1.3 La perception du sexisme ordinaire n'a pas fait l'objet d'un traitement particulier dans le cadre des récents baromètres des services centraux et territoriaux diligentés par le secrétariat général.

La mission a identifié deux baromètres récents intégrant, marginalement, la question des VSS :

- un baromètre social de l'administration centrale réalisé fin 2021, qui n'aborde la question du sexisme que marginalement, dans le cadre d'une question relative au sentiment de

<sup>1</sup> Bilan 2022 de la politique ministérielle d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes », p. 9.

<sup>2</sup> Elle a pu relever sa présence sur quelques sites de préfectures, parfois sous l'intitulé « Violentomètre DDI ». Il ne semble donc pas que la diffusion de cet outil de sensibilisation ait été assurée à l'échelle complète du MIOM. Ce baromètre figure sur l'intranet « égalité diversité », difficile à trouver.

<sup>3</sup> Enquête menée et analysée par BVA, à partir d'un questionnaire adressé à l'ensemble des personnels des services de l'administration centrale, hors périmètre police et gendarmerie nationales. Au total, 1696 agents ont renseigné intégralement le questionnaire. Les résultats ont été redressés sur la catégorie, le sexe, la région (Île-de-France vs. province/ outre-mer) et la direction.

sécurité sur le lieu de travail : parmi les 7% d'agents déclarant ne pas se sentir en sécurité sur leur lieu de travail, 6% d'entre eux mentionnent comme cause le sexisme, les humiliations et/ou les inégalités ;

- un baromètre social des préfetures, sous-préfetures et secrétariats généraux communs départementaux (SGCD) réalisé mi 2021, qui ne mentionne pas le sexisme, mais le harcèlement au travail, les inégalités et les risques psychosociaux : parmi les agents déclarant ne pas se sentir en sécurité sur leur lieu de travail, 4% mentionnent ces causes.

#### 1.1.1.4 La police nationale communique dans ses bilans sociaux sur les seules données de prévalence issues des signalements à la cellule d'alerte, d'écoute et d'orientation.

Il a été indiqué à la mission que le baromètre social annuel mis en place au sein de la police nationale en 2014 et reconduit, semble-t-il, jusqu'en 2019 avait permis d'interroger directement, durant cette période, les agents sur leur perception de leur environnement de travail.

Désormais, c'est essentiellement dans le cadre des bilans sociaux que la police nationale communique sur la prévalence des agissements sexistes ou sexuels et du harcèlement sexuel, en se fondant sur les seules données fournies par Signal Discri, la cellule d'alerte, d'écoute et d'orientation. Ainsi, le rapport social unique 2020 mentionne 5 signalements de cas de harcèlement sexuel (3 déposés par des femmes, 2 par des hommes) et 1 signalement de cas d'agissement sexiste ou sexuel (déposé par une femme), sur un total de 202 faits allégués. Le document fait le constat que, en dehors du harcèlement moral, « Les autres items, notamment le harcèlement sexuel et les violences sexistes, demeurent faibles au titre du nombre des signalements »<sup>4</sup>.

#### 1.1.1.5 La gendarmerie nationale a pris des initiatives pour enrichir la connaissance de la perception du sexisme par les militaires mais celles-ci n'ont pas complètement abouti.

La gendarmerie nationale a décliné son propre plan d'action en faveur de l'égalité professionnelle, de la diversité et pour la lutte contre les harcèlements, discriminations et violences, pour la période 2021-2023<sup>5</sup>. Il prévoit notamment d'affiner la connaissance des situations de harcèlement, discrimination et violences (mesure 14), en faisant le constat que, pour l'heure, seules les statistiques des signalements à la cellule d'écoute Stop Discri permettent de disposer d'un état des lieux des violences, notamment sexistes, lorsqu'un signalement a été effectué.

Pour mieux prendre en compte l'ensemble des violences et pas seulement celles ayant été signalées, il a notamment été prévu d'« informer et questionner systématiquement les militaires lors de l'entretien annuel de notation et des visites médicales périodiques sur l'environnement de travail » (mesure 14.3). Si la gendarmerie nationale estime à ce jour avoir intégralement réalisé cet objectif<sup>6</sup>, la mission a toutefois noté qu'il n'avait pas permis de produire de statistiques consolidées quant à la prévalence du phénomène, la raison du secret médical ayant été invoquée. Ainsi, la gendarmerie confirme que, si un militaire indique au cours de cet entretien être victime de sexisme, sa hiérarchie en est informée. Pour autant, ces signalements ne sont pas recensés au plan statistique.

---

<sup>4</sup> Bilan social unique 2020, p. 144.

<sup>5</sup> Ce plan est inspiré à la fois de celui du MIOM et de celui du ministère des Armées.

<sup>6</sup> Bilan actualisé du suivi du plan d'action, juin 2023.

### 1.1.3 Une enquête *ad hoc* conduite au MIOM en 2022 sur le « sexisme ordinaire » a contribué à enrichir la connaissance de la perception du phénomène par les agents.

Une enquête conduite en 2022 et portant sur l'ensemble du périmètre ministériel a fait émerger des constats utiles pour apprécier la perception par les agents des propos et comportements sexistes.

**En premier lieu, elle a souligné la difficulté intrinsèque à documenter un phénomène délicat à repérer, à qualifier et à signaler pour une partie des victimes.** Postérieure à l'élaboration du plan d'action ministériel, cette enquête de perception sur le sexisme 2022<sup>7</sup> réalisée en novembre 2022, montre que, si 94% des agents du MIOM ont une idée précise de ce que recouvre la lutte contre le sexisme, plus d'un quart estime néanmoins difficile d'identifier des agissements sexistes dans leur sphère professionnelle.

Par ailleurs, alors qu'un agent sur deux a été exposé à des propos sexistes<sup>8</sup> en tant que victime ou témoin au cours des deux dernières années, un tiers des victimes n'a pas réagi, n'évoquant la situation ni avec ses collègues ni avec l'auteur du propos sexiste.

Si les agents se disent moins exposés aux actes et comportements sexistes<sup>9</sup>, un tiers des victimes, là encore, garde cela pour elle, sans en parler à son entourage professionnel ou à l'auteur lui-même.

Ainsi, il apparaît particulièrement difficile de mesurer la réalité du phénomène des agissements sexistes et des violences sexistes et sexuelles, dans la mesure où cet exercice revient aussi à capter le « non-dit ». La création d'un pacte de confiance permettant de libérer la parole, dans le cadre de l'enquête de victimation prévue en 2024, devra faire partie des éléments de réflexion.

**En deuxième lieu, cette enquête a montré que le sexisme ordinaire était perçu comme relativement répandu au sein du MIOM.** Une partie significative des agents (entre 17 et 24% hommes et femmes confondus, selon la question posée<sup>10</sup>) a déjà eu le sentiment d'être discriminé en raison de son genre dans le cadre de son travail<sup>11</sup>. De la même manière, une partie des agents (entre 9 et 23% hommes et femmes confondus selon la question posée<sup>12</sup>) a eu le sentiment d'être freiné dans sa carrière professionnelle en raison de son genre<sup>13</sup>.

**En troisième lieu, elle a identifié les principales catégories d'auteurs de propos et/ou comportements sexistes mis en cause, parmi lesquelles l'encadrement est significativement représenté.**

---

<sup>7</sup> « Enquête de perception sur le sexisme 2022 », étude réalisée par le cabinet BVA pour le MIOM (novembre 2022). L'ensemble des agents du MIOM ont été invités à participer à l'étude, sur les cinq périmètres suivants : secrétariat général et autres directions ; police ; gendarmerie ; sécurité civile ; établissement public. Au total, 31 338 ont intégralement renseigné le questionnaire ; aucun redressement n'a été appliqué.

<sup>8</sup> Propos se traduisant dans la majorité des cas par des blagues, rumeurs ou sous-entendus.

<sup>9</sup> Actes ou comportements se traduisant dans la majorité des cas par des sifflements et/ou des regards insistants mais aussi, pour un agent sur deux, par des gestes jugés déplacés.

<sup>10</sup> 17% considèrent qu'on ne leur laisse pas d'autonomie pour réaliser leur travail en raison de leur genre ; 17% considèrent qu'on leur attribue des tâches ingrates ou dévalorisantes en raison de leur genre ; 23% considèrent que les tâches qu'on leur a confiées ne correspondent pas à leurs compétences en raison de leur genre ; 24% considèrent qu'on leur demande d'en « faire plus » que les autres en raison de leur genre.

<sup>11</sup> Faible autonomie laissée pour réaliser son travail, attribution de tâches ingrates ou dévalorisantes, absence de correspondance des tâches confiées par rapport aux compétences, demande d'« en faire plus » que les autres.

<sup>12</sup> Sentiment de ne pas avoir été formé-e, augmenté-e ou primé-e, promu-e, choisi-e pour une mission en raison de leur genre.

<sup>13</sup> Sentiment de ne pas avoir été formé(e), augmenté(e) ou primé(e), promu(e), choisi(e) pour une mission.

S'agissant des propos sexistes, ils sont proférés principalement par des collègues au sein de l'équipe (dans 57% des cas pour les victimes ; dans 52% des cas pour les témoins) ou d'un autre service (dans 45% des cas pour les victimes ; dans 52% des cas pour les témoins<sup>14</sup>).

L'encadrement est également mis en cause : pour les victimes, dans 35% des cas, l'auteur est le supérieur hiérarchique et dans 30% des cas un membre de l'encadrement ; pour les témoins, dans 30% des cas l'auteur est un membre de l'encadrement et dans 20% des cas le supérieur hiérarchique.

S'agissant des comportements sexistes, de la même manière, ils sont causés principalement par des collègues au sein de l'équipe (dans 45% des cas pour les victimes ; dans 47% des cas pour les témoins) ou d'un autre service (dans 44% des cas pour les victimes ; dans 43% des cas pour les témoins).

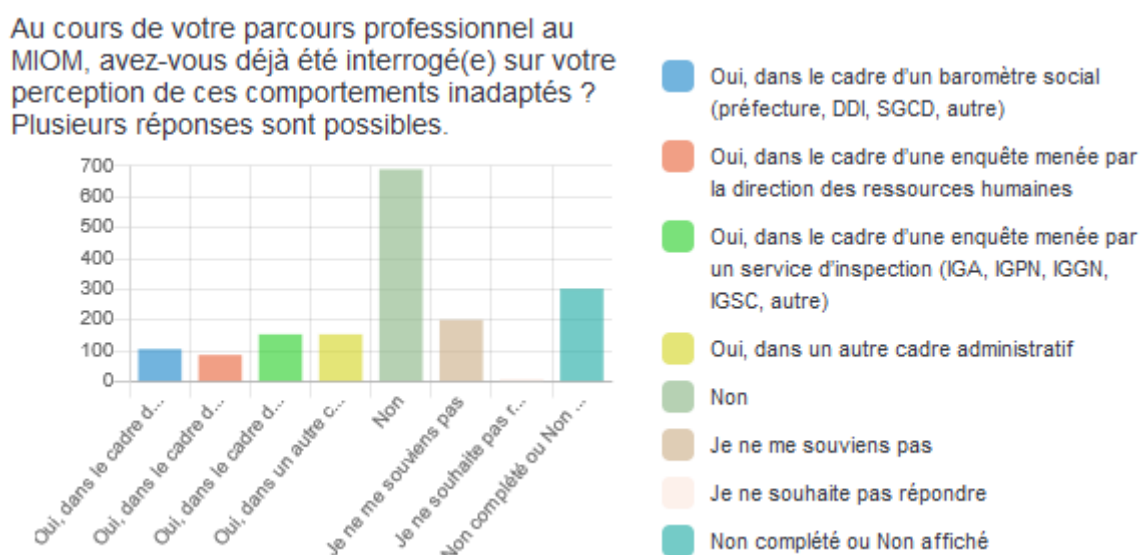
Là encore, l'encadrement est mis en cause : pour les victimes, dans 26% des cas, l'auteur est le supérieur hiérarchique et dans 19% des cas un membre de l'encadrement ; pour les témoins, dans 21% des cas l'auteur est un membre de l'encadrement et dans 17% des cas le supérieur hiérarchique.

Il est important de souligner que la déclinaison de cette enquête dans chacune des familles professionnelles du ministère fait apparaître des tendances globalement concordantes, s'agissant des rapports particuliers dont la mission a eu connaissance<sup>15</sup>.

#### 1.1.4 Plus de 40% des cadres supérieurs considèrent n'avoir jamais été consultés à ce sujet

Malgré l'enquête sur le sexisme ordinaire réalisée en 2022, plus de la moitié des cadres supérieurs interrogés par la mission fin 2023 dans le cadre de son questionnaire en ligne considèrent n'avoir jamais été consultés.

Encadré n° 1 : Histogramme des réponses relatives à la question :  
« Avez-vous déjà été interrogé(e) sur votre perception de ces comportements inadaptés ? »



Source : Questionnaire Lime Survey, élaboration et exploitation par la mission

<sup>14</sup> Totaux supérieurs à 100 car plusieurs réponses étaient possibles.

<sup>15</sup> La mission a eu accès aux rapports police nationale et gendarmerie nationale.

Au total, l'enquête de perception conduite en 2022, en dehors du plan d'action ministériel, constitue, à ce jour, la source statistique la plus complète pour connaître la perception par les agents du phénomène. On pourra donc regretter qu'elle ait été conçue de manière circonstanciée pour être présentée à l'occasion de la journée du 25 janvier 2023, sans que ses résultats apparaissent avoir été capitalisés pour améliorer à l'avenir la feuille de route pluriannuelle existante.

Elle gagnerait donc à être pérennisée et enrichie en intégrant non seulement le « sexisme ordinaire » mais aussi tous les agissements et violences sexistes et sexuelles.

Il convient par ailleurs de s'assurer que toutes les catégories d'agents sont bien destinataires de l'enquête. Celle-ci devra surtout être renouvelée à intervalles réguliers pour assurer un suivi.

**Recommandation n°1 : (SG) Diligenter à un rythme bisannuel une enquête de victimation, tous périmètres, pour connaître, comprendre et suivre la perception par les agents des agissements et violences sexistes et sexuelles au sein du MIOM.**

## **1.2 La mesure des signalements reçus pour agissements et violences sexistes et sexuelles présente plusieurs insuffisances**

Si la mise en place d'un système de recueil des signalements a d'abord une vocation de repérage de situations anormales aux fins d'y apporter un traitement administratif approprié, elle est aussi l'occasion, plus largement, de détecter et de mesurer la prégnance de comportements relevant des VSS.

### **1.2.1 Les cellules d'alerte, d'écoute et de signalement ne peuvent suffire à rendre compte de l'étendue des VSS subies dans l'environnement professionnel du MIOM**

Chaque périmètre ministériel s'appuie sur un dispositif « multicanal », qui offre à une personne souhaitant effectuer un signalement d'agissements ou de violences sexistes et sexuelles plusieurs options pour le faire : la cellule d'écoute et de signalement propre à son périmètre, mais aussi sa hiérarchie si elle n'est pas impliquée, l'assistant(e) social(e), le service de médecine de prévention, le référent égalité, etc. Mais il n'existe aucune évaluation statistique du nombre de signalements émanant de ces différents canaux d'expression, y compris par échantillonnage. Seules les données recueillies par les cellules Stop Discr<sup>16</sup>, Allo Discr et Signal Discr<sup>17</sup> sont recensées.

**Or, force est de relever la faiblesse du volume des signalements recensés par ces plateformes en matière de harcèlement sexuel ou de violences sexistes et sexuelles**, ce qui interroge tant au plan statistique que sur celui de la confiance que les agents leur accordent, a fortiori en comparaison des données rappelées dans le préambule de l'axe 5 du plan d'action<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> La plateforme « Stop Discr » a été mise en place en 2014 par la gendarmerie nationale, dans le contexte de la parution de l'ouvrage *La Guerre invisible – Révélations sur les violences sexuelles dans l'armée française*, de Leïla MIÑANO et Julia PASCUAL.

<sup>17</sup> Les plateformes « Allo Discr » et « Signal Discr » ont été mises en place en 2017 par le secrétariat général et la police nationale dans la perspective de la labellisation égalité-diversité.

<sup>18</sup> « 80% des femmes considèrent avoir été régulièrement confrontées à des attitudes ou décisions sexistes au travail (CSEP 2015 « le sexisme dans le monde du travail »). Un tiers des femmes ont été victimes de harcèlement sexuel sur le lieu de travail (enquêtes ODOXA 2018 et fondation Jean-Jaurès 2019) ».



Ainsi, concrètement :

- pour le périmètre PN, Signal Discri a recensé 222 signalements en 2022<sup>19</sup>, dont 12 % des signalements portent sur des faits de discrimination (26). Le nombre des signalements relatifs aux critères de discrimination connaît une légère baisse, soit 16 % de moins que l'année 2021. Les autres items, notamment le harcèlement sexuel et les violences sexistes, demeurent marginaux : 5 signalements pour harcèlement sexuel en 2022 (2 %), contre 2 signalements en 2021 ;
- pour le périmètre GN, Stop Discri a recensé 256 signalements en 2022<sup>20</sup>, dont 7 pour des faits de harcèlement sexuel ; il faut noter par ailleurs 1 signalement pour « violences » et 16 signalements « autres » ;
- pour le périmètre SG, Allo Dicri aurait recensé 126 signalements en 2022. La mission n'a pas eu connaissance de données consolidées ni d'un recensement thématique de ces signalements et la DRH ne semble à ce jour monitorer que les sanctions disciplinaires prononcées pour des faits de VSS, non les signalements eux-mêmes.

**Plus largement, les chiffres de chacune de ces plateformes sont agrégés ensemble avec un retard de plus de deux ans<sup>21</sup> et il n'y a pas d'information apportée sur les suites données, notamment le détail des sanctions<sup>22</sup> ou l'absence de sanctions malgré les faits<sup>23</sup>.** La mesure 4 du plan d'action 2021-2023 prévoyait pourtant parmi ses objectifs, d'« *harmoniser le traitement statistique des signalements des 3 cellules et intégrer des indicateurs sur le suivi de ces situations* ». Il n'existe pas non plus d'instance de gouvernance partagée<sup>24</sup> ni de doctrine commune permettant d'examiner et de comparer ces données. Au sein même de chaque périmètre, il n'existe pas nécessairement de comité de pilotage de la plateforme.

De surcroît, les statistiques produites par les cellules d'écoute et de signalement demeurent très généralistes, à travers des items tels que « harcèlement sexuel » ou « violence sexiste ». Elles ne permettent pas de disposer d'une vision plus fine des faits incriminés, dont le spectre, par définition, est particulièrement large, depuis les propos sexistes, susceptibles ou non de constituer un outrage sexiste, jusqu'à l'agression sexuelle. Le site intranet égalité-diversité mentionne simplement que « 3,3% des signalements (en 2022) avaient pour motif des violences sexuelles ou des agissements sexistes ».

Par ailleurs, elles recensent exclusivement les signalant(e)s et les signalements et de manière très globale, sans s'intéresser aux auteurs présumés, que leur mise en cause apparaisse ou non fondée *in fine*.

---

<sup>19</sup> Rapport d'activité IGPN 2022-2023.

<sup>20</sup> Rapport d'activité 2022 IGGN.

<sup>21</sup> Ces données sont exclusivement agrégées dans le rapport social unique. Les données 2020 ont été publiées en mars 2023.

<sup>22</sup> La police comptabilise par exemple les sanctions relatives aux agissements sexistes et aux violences sexistes et sexuelles parmi les manquements au devoir d'exemplarité, au même titre que la consommation de stupéfiants ou l'intempérance (cf. rapport d'activité IGPN 2022-2023, p. 14) : Le manquement au devoir d'exemplarité, relevé à l'encontre de 95 agents dans 80 enquêtes pour des faits de gravité inégale, recouvre autant les faits intervenant dans le cadre de la fonction de l'agent (intempérance, comportement indigne, comportement harcelant moralement ou sexuellement au travail, consommation de produits stupéfiants, propos injurieux ou intimidants, etc.), mais également pour des faits intervenus dans la sphère privée (violences dans un contexte familial ou amical, conduite en état d'ivresse ou sous stupéfiants, atteintes ou agressions sexuelles). Il exclut les décisions des instances civiles prises contre les agents.

<sup>23</sup> Un agissement sexiste peut ne pas faire l'objet d'une sanction disciplinaire mais, pour autant, avoir bel et bien existé et été qualifié comme tel.

<sup>24</sup> Sur le plan organique, les cellules « Signal Discri » pour la police et « Stop Discri » pour la gendarmerie sont positionnées au sein des inspections générales respectives dont relèvent ces deux forces (IGPN et IGGN), alors que « Allo Discri » est gérée au sein d'une sous-direction de la DRH du ministère, au sein du secrétariat général.

Là encore, des informations relatives, par exemple, au sexe, à la relation avec la victime dans l'environnement de travail, à l'éventuel positionnement hiérarchique avec la victime présumée ou encore à l'appartenance à l'encadrement supérieur ou dirigeant permettraient d'objectiver plus finement le diagnostic et de définir des réponses adaptées.

## 1.2.2 S'inspirer de bonnes pratiques relevées dans d'autres institutions pour fiabiliser la mesure globale des VSS subies dans l'environnement professionnel du MIOM

### 1.2.2.1 L'expérience du ministère des Armées

Le ministère des Armées agrège les signalements effectués auprès de la cellule Themis<sup>25</sup> et ceux effectués hors Themis, notamment auprès de la hiérarchie<sup>26</sup>. La cellule Themis entre dans le détail des faits dont elle établit une typologie précise.

Encadré n° 2 : Typologie des signalements auprès de la cellule Themis du ministère des Armées pour l'année 2021

INFRACTIONS	2021
Avec contact physique	
VIOLS	36
Autres AGRESSIONS SEXUELLES	69
Sans contact physique	
HARCELEMENT SEXUEL	77
ATTEINTE A LA VIE PRIVEE (captation d'images, ...)	13
DISCRIMINATION SEXUELLE OU SEXISTE	15
OUTRAGE SEXISTE	3
AUTRES	2
TOTAL	215

Source : Tableau statistique 2021 de la cellule Themis

Pour disposer d'un état des lieux régulièrement actualisé, le ministère des Armées diligente annuellement, via la cellule Themis, un sondage relatif aux agissements sexistes et aux violences sexistes et sexuelles, en interrogeant un échantillon représentatif de 1 000 agents.

Enfin, le ministère des Armées s'est doté d'un capteur supplémentaire : les « *flash events* »<sup>27</sup> relatifs aux violences sexistes et sexuelles sont également adressés de manière systématique à la cellule Themis, qui dispose ainsi, en temps réel, d'indications sur la prévalence du phénomène.

<sup>25</sup> La cellule Themis est chargée de traiter les cas de harcèlement sexuel, de violences sexuelles, d'outrages sexistes et de discriminations de toute sorte et de veiller à ce que les cas avérés soient sanctionnés de façon adaptée. Elle est tenue à l'obligation de discrétion et de confidentialité et observe la plus stricte neutralité en veillant au respect de la présomption d'innocence.

<sup>26</sup> À grands traits, la cellule Themis reçoit un tiers des signalements ; deux tiers d'entre eux sont effectués auprès de la chaîne de commandement.

<sup>27</sup> Messages de compte-rendu immédiat adressés par les unités à l'échelon central en cas de problème.

La consolidation statistique du nombre de messages et de la typologie des faits dénoncés peut constituer un outil de suivi réactif.

### 1.2.2.2 L'expérience de la Ville de Paris

La Ville de Paris a construit un dispositif de signalement, de suivi des enquêtes et des sanctions, piloté de manière unifiée au niveau du secrétariat général. La direction des affaires juridiques quant à elle centralise l'ensemble des demandes d'article 40. Un tableau de bord permet de disposer, au plus haut niveau, d'une vision globale consolidée des signalements et des procédures disciplinaires en cours.

Les interlocuteurs de la mission ont indiqué que le dispositif n'était pas parfait – il peut toujours demeurer des « trous dans la raquette » du recensement des situations – mais il représente, pour la mission, le type d'évolution structurelle à engager pour se mettre en capacité d'avoir une vision plus exhaustive du phénomène.

**Recommandation n°2 : (SG) Mettre en œuvre un suivi consolidé et transversal au MIOM, de tous les signalements reçus, quel que soit le canal utilisé pour ces derniers.**

## 1.3 Le ministère de l'intérieur doit être en mesure de traduire les résultats de la mesure du phénomène en indicateurs pertinents de pilotage

Alors qu'ils ont le mérite d'éclairer les décideurs sur le « non-dit », les différents éléments de mesure du phénomène sexiste collectés au sein du ministère n'apparaissent pas encore être pris en considération pour orienter « *in itinere* » le pilotage du plan d'action ministériel.

### 1.3.1 Une mesure plus fine du phénomène est nécessaire...

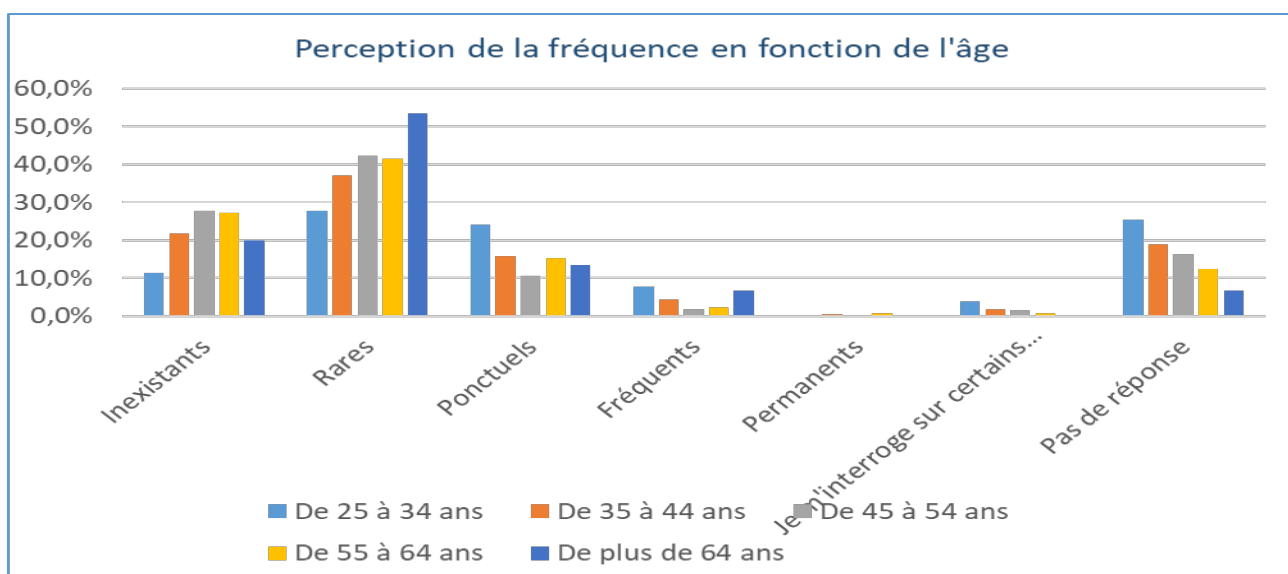
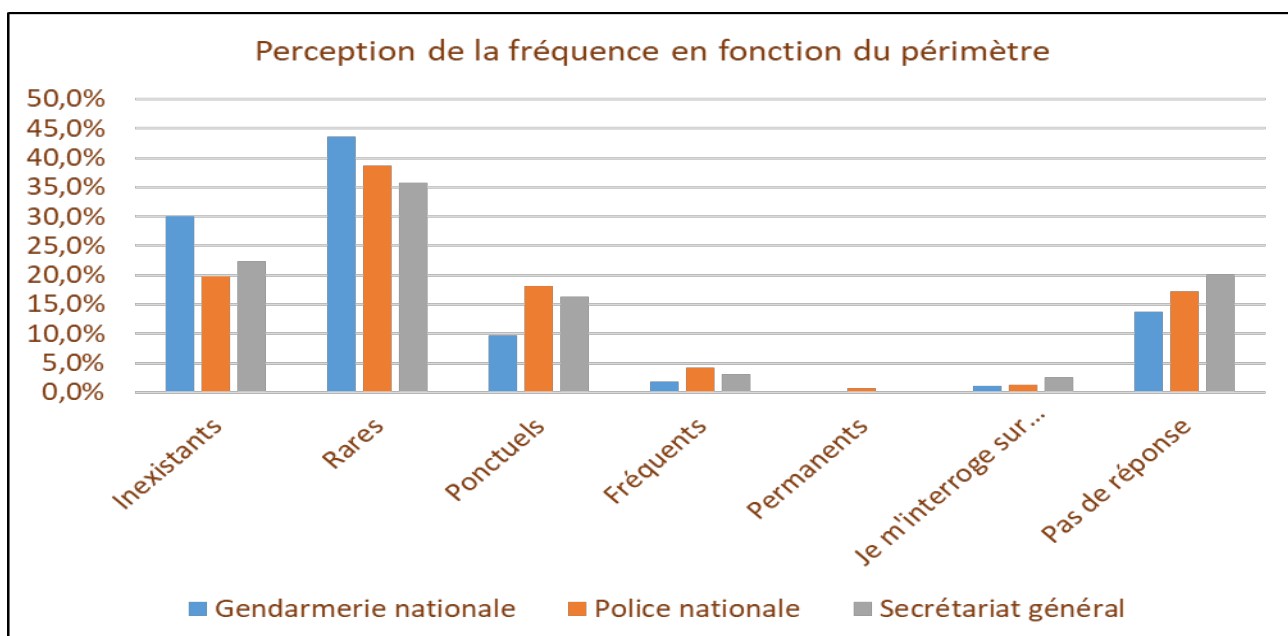
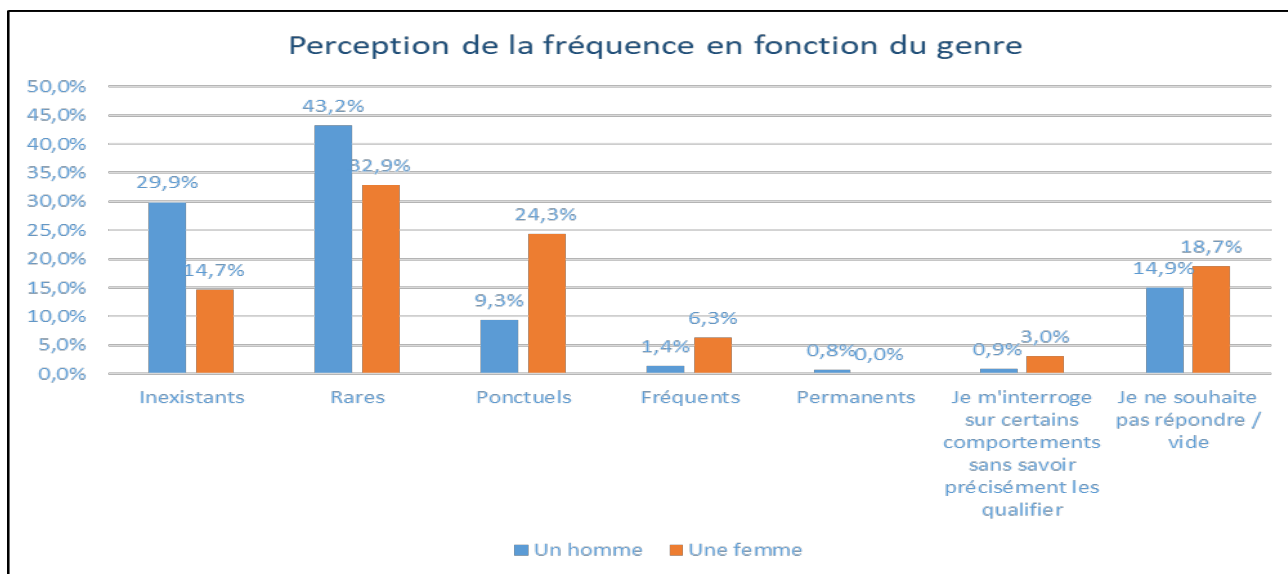
L'enquête précitée sur le sexisme ordinaire de 2022 souligne, sur deux de ses 32 pages<sup>28</sup> seulement, la différence de perception entre les hommes et les femmes s'agissant de discriminations vécues dans la sphère professionnelle. Mais, de manière générale, la mesure de la prévalence, à ce stade, n'intègre pas d'étude plus systémique sur la perception selon le genre, l'âge ou la fonction.

La mission s'est donc attachée à ces questions dans le cadre de l'exploitation des résultats du questionnaire proposé aux cadres supérieurs du ministère. Globalement le phénomène des agissements sexistes et des VSS semble reculer et les comportements inadaptés sont relevés comme demeurant « rares » ou « ponctuels ».

Toutefois, il existe des différences significatives de perception de la fréquence de ce phénomène selon le critère envisagé. On constate ainsi que la perception du phénomène est tout d'abord différenciée selon le sexe du répondant, les femmes exprimant le ressenti d'une fréquence plus élevée de comportements déplacés que les hommes (graphique 1 page suivante). L'âge entre également en ligne de compte, les plus jeunes relevant davantage d'agissements sexistes que leurs aînés et considèrent moins favorablement l'évolution de ces comportements dans le temps (graphique 2). Le périmètre intra-ministériel a également une incidence : les officiers de la GN déclarent percevoir le phénomène comme moins fréquent que les cadres de la PN et du SG (graphique 3).

---

<sup>28</sup> Pages 9 et 10.



**Un travail complet d'analyse statistique et d'entretiens qualitatifs mériterait donc d'être conduit par les services RH gestionnaires pour expliciter ces écarts.**

### 1.3.2 ... pour définir une stratégie de prévention et de lutte adaptée

Ces perceptions différenciées doivent permettre l'élaboration de mesures plus ciblées, notamment en matière de sensibilisation et de formation.

A cet égard, plusieurs axes pourraient utilement être étudiés :

- la restitution à court terme, par l'autorité hiérarchique, des constats issus de ce questionnaire, soulignant notamment ces écarts de perception, constituerait, vis-à-vis des cadres supérieurs, un signal fort de la volonté de traiter ces sujets sans tabou et pourrait favoriser un début de prise de conscience ;
- plus fondamentalement, les sessions et modules de formation devraient intégrer ces éléments relatifs aux perceptions différenciées, pour que chaque agent du MIOM puisse interroger sa propre pratique à l'aune de ces constats.

A cet égard, certaines initiatives d'autres institutions, pourraient être mobilisées. Ainsi, les ministères économiques et financiers ont recours, dans le cadre de leurs sessions de formation, à des casques de réalité augmentée, qui permettent d'appréhender la sphère professionnelle « dans la peau » d'un agent, souvent féminin, victime de discrimination et/ou de remarques/gestes sexistes. Plus qu'un enseignement théorique, cette expérience immersive, fondée sur l'idée de se décentrer de sa posture habituelle, produit, selon les interlocuteurs rencontrés par la mission, des prises de conscience particulièrement intéressantes.

- s'agissant plus particulièrement de l'encadrement supérieur, il convient de former de manière prioritaire les profils présentant, en termes de prévalence, le plus de biais comportementaux, à partir des retours d'expérience des missions d'enquête administrative de l'IGA, en particulier.

Il ne s'agit naturellement pas ici de stigmatiser des catégories particulières d'agents en raison de leur ancienneté professionnelle ou de leur positionnement statutaire, ni de laisser à penser que les autres publics n'auraient pas besoin d'être formés, mais bien de tirer des enseignements pragmatiques des observations établies pour construire une stratégie efficiente.



## **2 LA MONTEE EN PUISSANCE SIGNIFICATIVE DES ACTIONS DE PREVENTION DOIT MIEUX PRENDRE EN COMPTE LE TERREAU CULTUREL SOUS-JACENT QUI NOURRIT CERTAINS COMPORTEMENTS INAPPROPRIES AU SEIN DU MIOM**

La prévention du sexisme rentre dans la responsabilité de l'employeur d'assurer, de manière générale, la santé physique et mentale des salariés. Cette responsabilité est notamment rappelée dans le code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale<sup>29</sup>.

Au sein du plan ministériel, la politique de prévention fait l'objet des mesures 1 (renforcer l'information sur les dispositifs de recueil et de traitement des signalements), 3 (rendre lisible et visible le circuit de signalement et les acteurs du recueil et du traitement des VSS), 5 (former pour mieux prévenir et lutter contre les VSS), 7 (informer et sensibiliser les agents du ministère sur la prévalence des VSS et les dispositifs nationaux).

Si la sensibilisation apparaît relativement efficiente (2.1), la formation des agents quant à elle, et singulièrement celle dédiée aux cadres supérieurs et dirigeants doit encore progresser (2.2), notamment en explicitant les valeurs et devoirs relatifs à l'exercice de l'autorité dans ce ministère régalien vis à vis de toute tentation de dévoiement (2.3).

### **2.1 Une particulière densité d'actions d'information et de sensibilisation mises en place à l'attention des agents, qui mérite de gagner encore en notoriété**

#### **2.1.1 Des supports et relais nombreux et qualitatifs à la fois**

##### **2.1.1.1 Des supports documentaires et pédagogiques riches et variés déclinés dans les trois périmètres**

La prévention des agissements sexistes et des violences sexistes et sexuelles au MIOM prend diverses formes et se décline à travers de nombreux outils :

- la mise à disposition de guides pratiques, tels que, par exemple, celui élaboré par la direction générale de l'administration et de la fonction publique en 2019 ou celui décliné par le MIOM (cf *infra*) : à titre d'exemple, l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), opérateur du MIOM, a adressé ce guide à l'ensemble de ses directions territoriales en métropole et en outre-mer, ainsi qu'à ses sept représentations à l'étranger ;
- une information à travers des affiches et/ou dépliants mis à disposition des agents dans les espaces de travail, par exemple le violentomètre ou les numéros d'accès aux plateformes de signalement ;
- une campagne d'affichage en format digital et imprimable, déployée sur tout type de support<sup>30</sup> et intitulée « Discrimination c'est non ! tous égaux à l'intérieur » à partir de dessins d'Antoine CHEREAU, fustigeant en particulier le sexisme ordinaire ;
- l'utilisation d'un jeu de plateau « Sexisme, sans façon »<sup>31</sup>, qui a été diffusé dans les départements pour le périmètre SG ;

<sup>29</sup> Article R. 434-6 du code de la sécurité intérieure : – *Obligations incombant à l'autorité hiérarchique* : « I. - Le supérieur hiérarchique veille en permanence à la préservation de l'intégrité physique de ses subordonnés. Il veille aussi à leur santé physique et mentale. Il s'assure de la bonne condition de ses subordonnés ».

<sup>30</sup> Réseaux sociaux, intranet, panneaux sur pied, affichages muraux, insertion dans la signature des courriels, vignettes, newsletters, etc.

<sup>31</sup> Produit par l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANAct).

- l'organisation d'évènements tant au niveau central que déconcentré.

La mission a pu vérifier, sur chacun des intranets des différents périmètres « métiers » du ministère, l'accessibilité aisée à ces différents supports et outils.

### 2.1.1.2 Un réseau actif de référents égalité et diversité au sein de la PN et de la GN

En termes de prévention, la mise en place de référents égalité et diversité depuis 2019 a permis de construire un maillage particulièrement dynamique, à la fois territorial et fonctionnel, de l'ensemble des services du MIOM. Ils sont notamment chargés de sensibiliser les agents sur la lutte contre les stéréotypes, les discriminations et les violences sexistes et peuvent orienter vers les dispositifs de signalement appropriés. Tous bénéficient d'une formation dédiée.

Le ministère de l'intérieur est, après celui des armées, celui qui s'est doté du plus grand nombre de référents égalité et diversité (1200) : parmi ceux-ci, 452 interviennent pour la police nationale (PN), 571, pour la gendarmerie nationale (GN) et 120 interviennent pour le périmètre SG<sup>32</sup>.

### 2.1.1.3 Un kit de communication à visée opérationnelle à destination des agents et cadres dirigeants des DDI

Au terme d'un travail collaboratif de grande qualité mené par la direction de la modernisation, de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) avec les organisations syndicales et membres du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) des directions départementales interministérielles (DDI), engagé courant 2021, des fiches réflexes et guides pratiques ont été élaborés à destination des membres de direction de DDI.

#### Encadré n° 3 : Déclinaison des fiches réflexes et guides pratiques mis à disposition des DDI

- **Fiche réflexe (tout agent) : « Que faire si vous êtes victime d'un acte de VSS »** : destinée à tous les agentes et agents, elle a pour finalité de définir les actes sexistes et agressions sexuelles, de rappeler le rôle les moyens mis en œuvre par l'administration pour protéger les victimes présumées, de détailler les possibilités de signalement de tels actes et de donner les coordonnées des cellules d'écoute ministérielles.
- **Fiche réflexe (tout agent) : « Que faire si vous êtes témoin d'un acte de VSS »** : destinée à tous les agentes et agents, elle a pour finalité de définir les actes sexistes et agressions sexuelles, de rappeler le rôle les moyens mis en œuvre par l'administration pour protéger les témoins ayant signalé un acte litigieux, de détailler les possibilités de signalement de tels actes et de donner les coordonnées des cellules d'écoute ministérielles.
- **Guide pratique (tout agent) : « Reconnaître et détecter les VSS »** : destiné à tous les agentes et agents, il a pour finalité de détailler plus finement les comportements sexistes et d'agression sexuelle (selon leur degré de gravité) avec rappels juridiques et des sanctions encourues, de présenter quelques idées reçues, de répondre à des interrogations communes, d'orienter vers des ressources pertinentes.
- **Guide pratique (directeurs DDI) : « Agir en amont pour prévenir les VSS : prévention primaire et secondaire »** : destiné aux membres de direction DDI, il a pour finalité de définir les actes sexistes et agressions sexuelles, de rappeler les obligations leurs obligations de prévention primaire (prévenir les risques professionnelles) et secondaire (informer, sensibiliser, former) en tant qu'employeur, de rappeler les informations nécessaires sur les offres de formations ministérielles.
- **Guide pratique (directeurs DDI) : « Que faire si je suis saisi d'une situation d'agression sexuelle, de harcèlement sexuel ou d'agissements sexistes ? »** : destiné aux membres de direction DDI, ce guide rappelle les obligations en tant qu'employeur et détaille la procédure à suivre en cas de remontée de cas de VSS : écoute, protection, enquête administrative, sanction...

Source : Rapport annuel 2023 sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, p.96

<sup>32</sup> Voir Bilan 2022 de la politique ministérielle d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, mars 2023, p.6



## 2.1.2 Mais une notoriété encore insuffisante auprès des agents en général et des cadres supérieurs en particulier

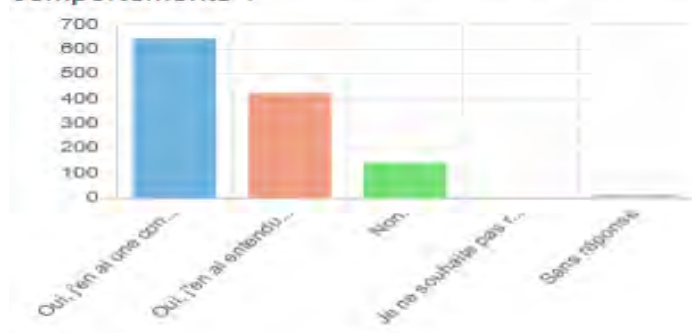
Malgré la richesse de ces supports, outils et relais d'information, près de 4 agents sur 10 déclarent ne pas avoir été sensibilisés sur le sujet du sexisme<sup>33</sup>. Le réseau des référents égalité et diversité apparaît également méconnu : 63% des agents ne connaissent pas l'existence de ce référent ou ses coordonnées<sup>34</sup>.

Bien que les agents considèrent les actions de prévention comme le premier levier à mettre en place pour lutter contre le sexisme<sup>35</sup>, ils se déclarent, pour plus d'un quart d'entre eux, en difficulté pour identifier des agissements sexistes dans leur sphère professionnelle.

**S'agissant de l'encadrement supérieur, près d'un cadre supérieur sur deux interrogés par la mission déclare ne pas connaître ou ne pas bien connaître le dispositif ministériel de prévention et de lutte contre les VSS<sup>36</sup>. Pourtant, la mission a relevé avec intérêt l'existence, sur l'intranet égalité-diversité, d'un « Guide de l'encadrante et de l'encadrant »<sup>37</sup> qui, outre des sources et textes juridiques, propose des fiches pratiques<sup>38</sup> et des cas pratiques<sup>39</sup>. La mission s'est donc interrogée sur la diffusion assurée à ce guide, tout comme sur celle des fiches réflexes et guides précités conçus pour les DDI. En tout état de cause, leur mise en visibilité de chaque cadre supérieur et dirigeant pourrait être renforcée.**

Graphique n° 4 : Connaissance du dispositif ministériel

Connaissez-vous l'existence au sein du ministère d'un dispositif, propre à votre périmètre, de prévention et de lutte contre les comportements inadaptés à caractère sexiste et les violences sexistes et sexuelles permettant de signaler ces comportements ?



- Oui, j'en ai une connaissance précise.
- Oui, j'en ai entendu parler mais je ne le connais pas précisément.
- Non.
- Je ne souhaite pas répondre.
- Sans réponse

Source : Questionnaire Lime Survey, 2023, élaboré par la mission

<sup>33</sup> Enquête de perception 2022.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid,

<sup>36</sup> 643 déclarent bien le connaître.

<sup>37</sup> Ce guide est intitulé « Discrimination, harcèlement moral et sexuel, violences sexuelles et agissements sexistes : prévenir et agir » publié en 2021 et présenté sur l'intranet ministériel comme s'adressant « à tous les encadrants du Secrétariat général du Ministère de l'Intérieur, quel que soit leur niveau hiérarchique ». Pour y accéder, il faut en réalité se rendre sur le site intranet égalité-diversité. Le guide est présenté comme ayant été élaboré par la cellule ALLO-DISCR, en concertation avec la mission de gouvernance ministérielle des ressources humaines, la sous-direction du recrutement et de la formation, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, et les réseaux de soutien (service social, médecine du travail, inspection santé et sécurité au travail).

<sup>38</sup> Notamment la fiche pratique n° 2 : « Comment réagir face à un signalement de discrimination, harcèlement, violences sexuelles ou agissements sexistes ? ».

<sup>39</sup> Voir son annexe 4.

Plus généralement, ce déficit de notoriété est lié au déploiement progressif des actions de formation et de sensibilisation aux VSS, qui n'ont pas encore touché tout le public cible (cf. infra), et peut aussi s'expliquer par le caractère « passif » d'une large part de l'information mise à disposition des agents. C'est à eux d'engager une démarche de recherche pour accéder aux vecteurs de communication mis à leur disposition.

**La mission recommande donc d'intégrer plus fortement la sensibilisation aux problématiques de VSS comme composante à part entière des responsabilités managériales incombant à tout chef de service.** Aussi, les composantes RH du ministère devraient inviter les différents encadrants à promouvoir, périodiquement, les dispositifs existants par une diffusion d'information à leur échelle, puis à en rendre compte.

**Recommandation n°3 : (DRH) Responsabiliser chaque chef de service pour que soit relayée, plusieurs fois par an, à leur initiative et via la liste de diffusion interne au service, une information ciblée sur l'importance du sujet de la prévention.**

## **2.2 Un investissement croissant dans les actions de formation qui gagnerait à s'inscrire dans un cadre stratégique dûment évalué**

Dans le cadre de l'enquête 2022 sur le sexisme ordinaire, la formation en direction des agents et de l'encadrement est identifiée comme l'action la plus prioritaire à mettre en œuvre pour lutter contre le sexisme au sein du MIOM :

- 58% des répondants considèrent qu'il faut prioritairement former tous les agents aux stéréotypes et aux manifestations de sexisme ;
- 43% considèrent qu'il faut prioritairement former l'encadrement aux stéréotypes et aux manifestations de sexisme<sup>40</sup>.

A cet égard, le plan d'action ministériel prévoit plusieurs actions en matière de formation (221) qui mériteraient de s'inscrire dans un cadre stratégique mieux structuré et régulièrement évalué (222).

### **2.2.1 Une offre substantielle de formation, sans véritable caractère systémique dans le parcours de carrière au sein du MIOM**

#### **2.2.1.1 Toutes les composantes RH du MIOM mettent en place des actions de formation ciblées sur la prévention et la lutte contre les VSS**

Pour le périmètre SG, la DRH met à disposition de tous les agents, sur la plateforme de formation à distance FORMI, un module de formation intitulé « *Prévention et lutte contre les violences sexistes et sexuelles* », conçu en interne. D'une durée totale de 2h15, il se compose d'un module introductif, d'un module « agent » et d'un module « manager ». Il vise à permettre d'identifier les signes évocateurs d'une situation de VSS et de proposer des solutions pour y mettre fin.

La DRH indique que ce parcours en distanciel est complété d'une formation en présentiel d'une journée, conçue en interne et déployée depuis 2022. Elle concerne notamment les acteurs RH, les référents égalité et diversité et les représentants du personnel, d'une part, et les managers, d'autre part.

---

<sup>40</sup> Enquête p. 29. Plusieurs réponses étaient possibles.

S'agissant des cadres supérieurs, et conformément à une action prévue dans le plan, les nouveaux hauts fonctionnaires qui intègrent le MIOM (directeurs de cabinet, sous-préfets d'arrondissement, administrateurs de l'État, directeurs de l'administration territoriale de l'État) bénéficient, dans le cadre du cycle supérieur des études territoriales (CSET I) d'une demi-journée de formation sur les thématiques « égalité diversité » et « lutte contre les VSS », animée par la DRH. Au total, ce sont 80 cadres supérieurs entrants qui sont formés chaque année<sup>41</sup>.

Pour le périmètre GN, les écoles de gendarmerie dispensent une formation en matière de déontologie, « animée par les officiers des compagnies et /ou les référents égalité et diversité (RED). Elle traite essentiellement des principes généraux de la déontologie, de la relation du gendarme avec la population, du rôle du gendarme en tant qu'ambassadeur de l'Institution agissant au service de l'intérêt général, de la prévention et de la lutte contre les discriminations, le harcèlement et les violences sexuelles et sexistes, de l'exigence de respect et de l'acte d'engagement ».

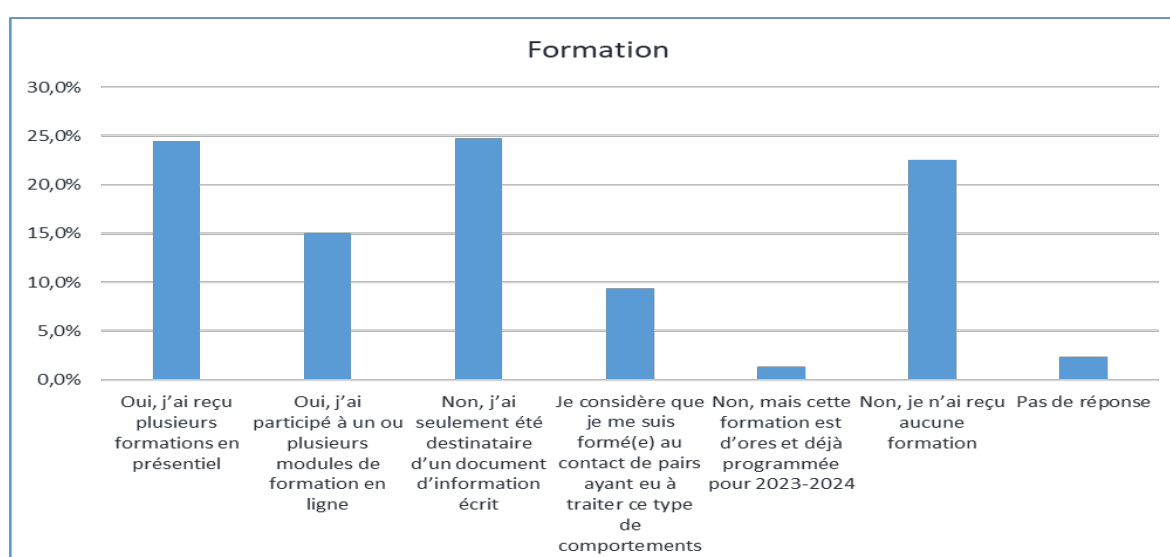
Pour le périmètre PN, trois mallettes pédagogiques ont été développées par la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale (DCRFPN) depuis 2017, complétées en 2019 par une formation digitale « diversité et égalité professionnelle entre les hommes et les femmes » d'une durée de trois heures. Cette e-formation se termine par un jeu sérieux. Fin décembre 2020, 17 949 agents ont été formés grâce à ce dispositif. Au total, fin décembre 2020, 36,5% des agents de la PN avaient été étaient formés à ces thématiques selon la DGPN, soit 54 042 agents.

#### 2.2.1.2 N'est pas affirmé pour autant au sein du MIOM un devoir impératif de formation à ces problématiques de VSS

La formation aux VSS n'est pas affichée comme une obligation professionnelle individuelle pour les agents et cadres du MIOM. Et il n'est pas demandé aux chefs de service de recenser les besoins de manière systématique.

S'agissant par exemple de l'encadrement du ministère, le questionnaire diligenté par l'IGA montre que trois cadres supérieurs sur cinq, tous périmètres confondus, déclarent ne pas avoir reçu de formation sur la thématique des agissements sexistes et des violences sexistes et sexuelles.

Encadré n° 4 : Réponses à la question « Avez-vous reçu une formation sur les VSS au travail ? »



<sup>41</sup> Deux sessions par an organisées à Lognes.

La DRH du MIOM estime que 20% de ses personnels avait été formé aux questions d'égalité professionnelle en 2019. Depuis lors, 2124 personnes ont été formées en présentiel entre 2020 et 2022 sur les violences sexistes et sexuelles et 14 460 connexions au module de formation en ligne ont été enregistrées entre 2020 et 2022). Pour autant, le ministère n'est pas encore en mesure d'agréger les données de formation issues de toutes ses composantes pour disposer d'un indicateur de pilotage utile.

D'autres ministères apparaissent plus engagés sur cette priorité. Tel est le cas du ministère de la culture qui suit plus précisément les volumes formés, y compris au sein de ses différents opérateurs.

## 2.2.2 Le besoin d'inscrire la politique de formation dans un cadre plus stratégique

### 2.2.2.1 Certaines institutions publiques ont développé une stratégie de formation inspirante

**Le plan pour l'égalité professionnelle des ministères sociaux 2021-2023** prévoit une stratégie complète en termes de formation :

- former l'ensemble des publics prioritaires à la prévention des violences sexistes et sexuelles (encadrants, agents des services RH, représentants du personnel, assistants sociaux, élèves des écoles de services publics, réseaux des référents et référentes) et améliorer la communication sur le calendrier et le contenu des formations (mesure 46) ;
- former l'ensemble des cadres (mesure 47) ;
- sensibiliser les réseaux ministériels - réseau des responsables des ressources humaines, réseau des secrétariats généraux, réseau des directeurs et directrices et directrices, réseau des référents et référentes, etc. (mesure 48).

**S'agissant de la Ville de Paris**, sa DRH a adopté une approche structurée autour de la notion de « publics prioritaires » : cette notion recouvre à la fois les encadrants, compte tenu de leur responsabilité en la matière, et les agents exerçant des fonctions dont il est attendu un effet démultiplicateur en termes de bonnes pratiques.

Ainsi, dans le « *Plan parisien 2021-2023 égalité femmes-hommes, lutte contre les discriminations et handicap* », la Ville de Paris affiche un objectif volontariste : « Former les publics prioritaires à la prévention et à la lutte contre les violences sexuelles et sexistes : 100% des nouveaux managers seront formés dans l'année suivant leur arrivée à la Ville, ainsi que des publics considérés comme prioritaires : services des ressources humaines, bureaux de prévention, policiers municipaux, organisations syndicales ».

Cette formation a même été plus récemment étendue aux élus. Elle fait l'objet d'un suivi resserré de la part de la DRH.

### 2.2.2.2 Le MIOM doit davantage structurer son dispositif de formation dédiée à la prévention et à la lutte contre les VSS

Pour sa part, le MIOM n'apparaît pas avoir défini de véritable stratégie de formation sur le sujet, en vue d'identifier des publics cibles prioritaires, de construire un calendrier réaliste de mise en œuvre et de définir l'énoncé des moyens nécessaires à sa pleine réalisation.

**En premier lieu, la formation à la prévention et à la lutte contre les VSS n'apparaît pas encore toucher tous ses publics prioritaires.**

Ainsi, plusieurs opérateurs du MIOM ont signalé leur difficulté à accéder à la formation « VSS » proposée par la DRH. C'est pourquoi, l'OFII, ne trouvant pas de ressources de formation en interne, s'est rapproché des ministères sociaux pour élargir au marché public auquel ils avaient souscrit sur le volet égalité professionnelle.

**De même, il n'apparaît pas que des formations dédiées soient dispensée aux cadres dirigeants que sont les préfets. La formation prévue pour les nouveaux cadres supérieurs ne figure pas dans les modules obligatoires de formation des nouveaux préfets. Et, s'agissant des préfets déjà en exercice, aucune formation obligatoire non plus n'est dispensée à leur attention.**

A titre de comparaison, le groupe France Télévisions a rendu ces formations obligatoires pour les cadres et en fait l'un des critères d'atteinte de leurs objectifs de part variable.

**En second lieu, le « choix » de cibler les nouveaux entrants au MIOM comme bénéficiaires d'une formation dédiée, plutôt que le « stock » de fonctionnaires déjà en poste depuis plusieurs années, peut être discuté.**

En effet, le dispositif de formation d'accueil au MIOM n'apparaît pas prendre en considération les acquis dont pourraient déjà justifier les nouveaux entrants. Or, l'essentiel d'entre eux sont issus d'écoles de formation d'élèves fonctionnaires (IRA<sup>42</sup>, INSP<sup>43</sup>, INET<sup>44</sup>, ENSOSP<sup>45</sup>...) voire de formations académiques suivies antérieurement (Sciences-Po) qui comportent déjà des modules de sensibilisation aux questions de violences sexistes et sexuelles. Il pourrait donc être plus judicieux d'interroger ces publics cibles sur les formations déjà reçues, et de prioriser d'abord les nouveaux personnels recrutés sous contrat.

**Surtout, on pourra regretter l'absence de ciblage de formation orienté sur les cadres « plus chevronnés » du MIOM, alors que les enquêtes administratives conduites par l'IGA au cours des dernières années ont montré que certains comportements inadaptés pouvaient être le fait de profils plus « historiques », avant même que ne leur soit confié l'exercice de plus hautes fonctions.**

**Enfin, la réussite de la formation réside aussi dans le portage qui lui est accordé au plus haut niveau.** A titre d'exemple de volontarisme en la matière, le ministère de la culture a souhaité recourir, le premier, à un marché interministériel proposant un lot sur la formation aux VSS. Les deux ministres successifs ont écrit aux agents, particulièrement aux cadres supérieurs et dirigeants, pour leur signifier que la participation à cette formation constituait une obligation<sup>46</sup>.

**Recommandation n°4 : (SG) Prévoir une stratégie de priorisation en matière de formation, en faisant porter l'effort d'abord sur les cadres supérieurs et dirigeants (le volume de cadres formés doit devenir l'un des indicateurs) avec un objectif annuel de volume de publics à former (en faire un indicateur)**

<sup>42</sup> Instituts régionaux d'administration.

<sup>43</sup> Institut national du service public.

<sup>44</sup> Institut national des études territoriales.

<sup>45</sup> Econe nationale supérieure des officiers sapeurs pompiers

<sup>46</sup> Pour aller plus loin encore, l'une des ministres a imposé le conditionnement des aides financières du ministère à la démonstration étayée que la structure qui les sollicite s'est structurée en termes de prévention et de lutte contre les VSS.

## 2.2.3 Un dispositif de formation qui doit être régulièrement évalué auprès de son public pour s'adapter pleinement aux besoins opérationnels

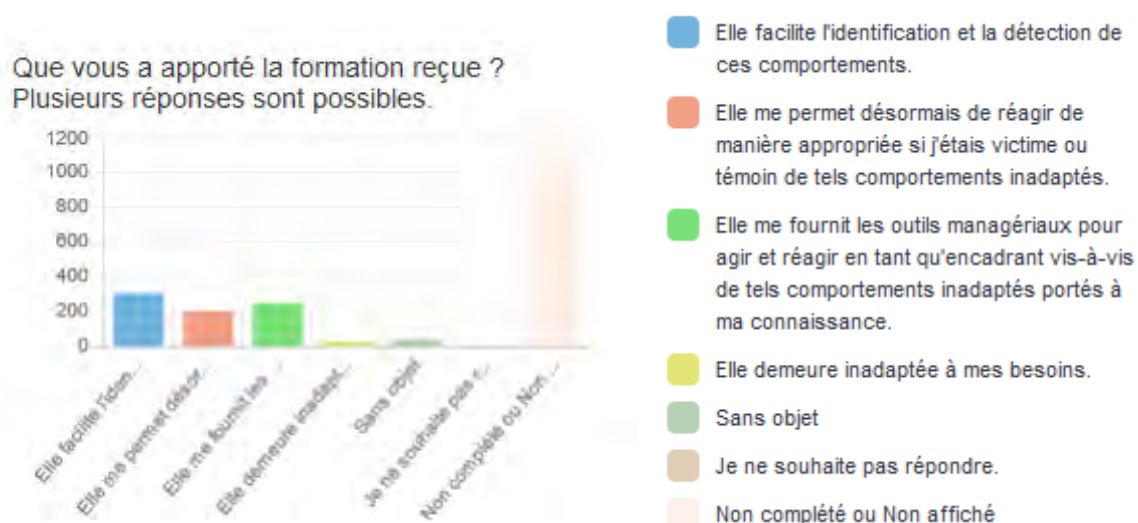
### 2.2.3.1 Au plan ministériel, une formation plutôt perçue comme utile

Au plan qualitatif, les cadres supérieurs du MIOM interrogés par la mission portent un regard relativement positif sur l'efficacité de la formation reçue, même s'ils sont plus nombreux à estimer qu'elle facilite l'identification et la détection des comportements problématiques (308) plus qu'elle ne fournit les outils managériaux pour agir et réagir en tant qu'encadrant (248).

Les entretiens conduits par la mission ont montré que la formation pouvait s'avérer encore trop théorique, portant sur des définitions juridiques du harcèlement, par exemple, plutôt que sur une « boîte à outils » pour apprendre à traiter ces situations en tant qu'encadrant responsable de la sécurité des agents.

**Elle devrait aussi porter sur des outils managériaux concrets tels que la pratique du recadrage, le rappel à la règle, la conduite d'une enquête administrative. Elle doit également englober la prévention primaire, en enseignant la manière d'installer au sein de ses équipes un climat de sérénité.**

Encadré n° 5 : Réponses à la question « Que vous a apporté la formation reçue ? »



Source : Questionnaire Lime Survey, élaboration et exploitation par la mission

### 2.2.3.2 Un contenu de formation encore trop peu opérationnel pour le public des cadres supérieurs qui ne produit pas (encore) les comportements et réflexes attendus

S'agissant du périmètre SG, le MIOM ne propose pas, contrairement à d'autres ministères, de contenus de formation relatif à la conduite opérationnelle d'enquêtes internes en cas de signalement d'agissements sexistes ou de VSS.

À titre de comparaison, le plan d'action des ministères sociaux prévoit quant à lui de former les cadres à la conduite des actions disciplinaires en créant à leur intention une formation permettant d'identifier les situations relevant du disciplinaire et en accompagnant leur instruction (mesure 51).

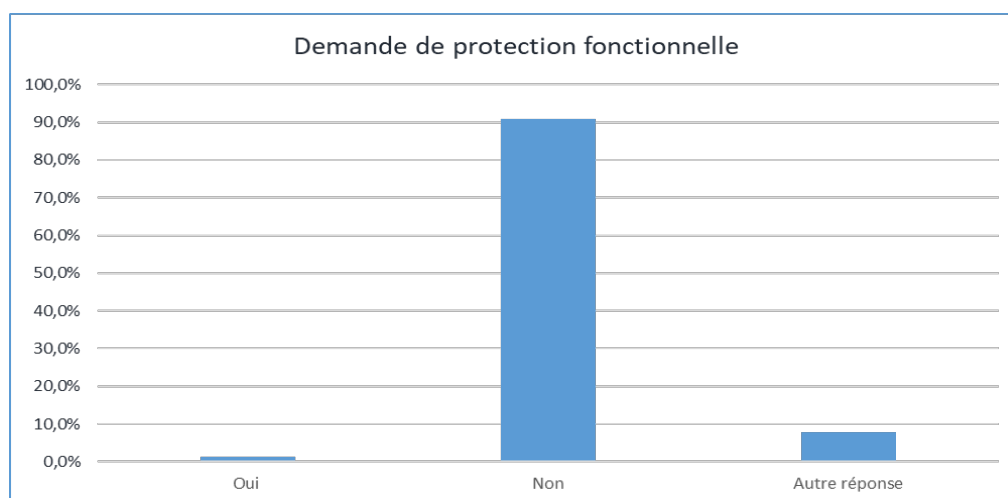
Ce type de contenus pratiques est d'ailleurs réclamé par plusieurs acteurs. Ainsi, les opérateurs évoquent la difficulté à établir la matérialité des faits lorsque ceux-ci se situent dans une « zone grise » et que les situations apparaissent contrastées. Expriment un besoin de « se professionnaliser », ils citent par exemple l'utilité qu'auraient des guides d'entretien.

Plus largement, il est permis de s'interroger sur l'intégration par les cadres supérieurs des éléments acquis lors de leur formation.

En effet, plusieurs constats issus du questionnaire diligenté par la mission interrogent :

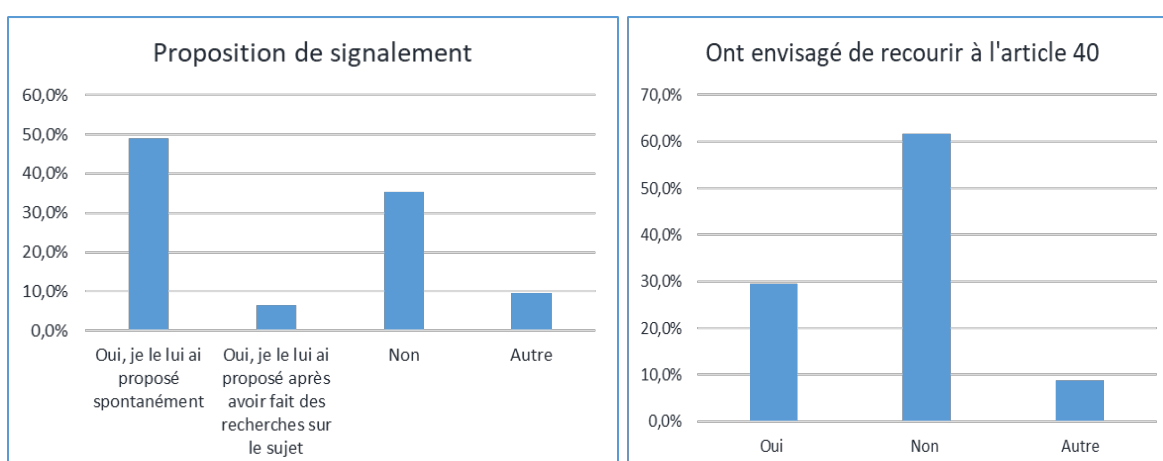
- la très grande majorité des victimes parmi les cadres supérieurs ne demande pas la protection fonctionnelle :

Graphiques n° 5 – 6 - 7



Source : Questionnaire Lime Survey, élaboration et exploitation par la mission

- Un nombre significatif de témoins parmi les cadres supérieurs n'agit pas :



Source : Questionnaire Lime Survey, élaboration et exploitation par la mission

**Recommandation n°5 : Prévoir des formations pratiques, à partir de mises en situation réelles (témoignages anonymisés, jeux de rôle, casques de réalité augmentée), incluant un retour sur la sanction disciplinaire proposée et permettant de faire connaître la doctrine en termes de sanctions disciplinaires**

## **2.3 Le terreau culturel sous-jacent qui nourrit une forme d’inertie vis-à-vis de certains comportements inappropriés au sein du MIOM doit être dûment « déconstruit » pour orienter de manière crédible les actions de prévention.**

### **2.3.1 Une culture ministérielle singulière qui a longtemps fait prévaloir le registre de l’autorité sur toutes autres considérations**

#### **2.3.1.1 Une symbolique de la verticalité et de l’autorité de l’Etat qui tend à surdéterminer le mode managérial et relationnel d’une partie de l’encadrement supérieur du MIOM**

Les récentes missions d’enquête administrative portant sur des cadres dirigeants du MIOM ont permis de mettre en exergue, dans un certain nombre de cas, le bien-fondé de signalements pour VSS. Elles ont surtout relevé l’ancienneté et la récurrence de ces comportements inadaptés, souvent associés par ailleurs à un management « brutal » à l’égard de tous les collaborateurs du premier cercle. Un tel comportement pouvait être connu par le gestionnaire sans avoir pu être traité de manière appropriée.

Lorsqu’ils sont interrogés par les enquêteurs de l’IGA et confrontés aux témoignages concordants qui en rapportent les effets délétères pour les victimes, les cadres mis en cause invoquent alors les impératifs d’incarnation de l’autorité et du commandement pour justifier cette part de « brutalité » qui leur est parfois reprochée.

Quant aux victimes et témoins, elles invoquent la force symbolique de la fonction préfectorale, l’aura attachée à la qualité éminente de « représentant de l’Etat » et le nécessaire respect « absolu » dû à cette autorité pour ne pas signaler des faits anormaux. Ce dogme selon lequel le représentant du Gouvernement dans le territoire, nommé en Conseil des ministres, ne « pourrait mal faire » et serait, d’une certaine manière, « infaillible », est particulièrement prégnant dans les auditions recueillies de la part de fonctionnaires du relevant du périmètre du SG du MIOM.

Pour sa part, la gendarmerie nationale, en s’inspirant de l’action conduite par le ministère des Armées, a développé une réflexion approfondie sur le sujet, en mettant en œuvre un dispositif d’évaluation de l’adéquation d’un profil de dirigeant aux risques du poste occupé.



**Encadré n°6 : Exemples de dispositifs d'évaluation de l'adéquation profil de dirigeant/responsabilités exercées**

**L'évaluation des capacités managériales après l'exercice d'un poste à forte responsabilité : les stages de décompression du ministère des Armées**

Après l'exercice d'un commandement particulièrement exposé, les cadres supérieurs et dirigeants du ministère des Armées effectuent un « stage de décompression ». Durant celui-ci, ils sont examinés et évalués par des psychologues formés à détecter toute faille susceptible d'induire des comportements problématiques.

**La mission « hauts potentiels » de la gendarmerie nationale**

La mission « hauts potentiels » de la GN s'inscrit dans le même esprit, en menant des tests psychologiques à deux moments de la carrière : l'accès à l'école de guerre et avant l'exercice d'un poste de généralat. Un inventaire de personnalité est alors mené pour repérer les « déraillleurs », que désignent une douzaine d'indicateurs permettant de relever des signaux faibles manifestant une gestion difficile du stress ou certaines fragilités pouvant provoquer des difficultés managériales. Ce processus, décrit comme « très intrusif », a vocation à prendre en compte les risques RH comme le risque réputationnel lors de l'affectation sur un poste de dirigeant.

**Cette démarche pourrait inspirer le secrétariat général du ministère pour développer une prévention primaire vis-à-vis des cadres supérieurs qui relèvent de sa compétence de gestion directe.**

**Recommandation n°6 : (SG) Rendre obligatoire le suivi d'une formation aux VSS avant certaines évolutions professionnelles sur des postes à responsabilité particulièrement exposés et envisager un dispositif dédié d'évaluation ex post après l'exercice d'un poste exposé à responsabilité.**

**2.3.1.2 Une dénaturation de la notion de loyauté qui ne valorise pas le courage managérial**

**Le MIOM ne développe pas de discours formalisé explicitant ses valeurs, ce qu'il accepte et n'accepte pas, s'agissant des relations internes entre supérieurs hiérarchiques et agents.**

L'exemple le plus frappant est sans doute celui de la notion de « loyauté », très fortement ancrée chez les agents et les cadres supérieurs en particulier, mais dont le sens peut être dévoyé. La mission a rencontré nombre d'agents qui ont invoqué la « loyauté au chef » pour expliquer leur difficulté à dénoncer des comportements inappropriés.

Or, il revient à la formation et, au-delà, au discours managérial de rappeler cette évidence occultée : **c'est en premier lieu à l'institution que les agents se doivent d'être loyaux** et cette forme de loyauté exige, en particulier lorsqu'on est un cadre supérieur ou dirigeant, de signaler et de traiter les agissements sexistes et les VSS, quels que soient le grade ou la fonction de l'auteur, au risque de déplaire.

La contrepartie d'une telle évolution est, naturellement, le traitement concret et effectif des signalements.

**Par conséquent, les cadres supérieurs et dirigeants doivent être mieux formés à l'exercice du courage managérial.** Cette notion, qui innervait désormais le cadre interministériel d'évaluation de la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE), consiste à prévenir, repérer, signaler et traiter les situations problématiques, en un mot à affronter le réel pour défendre les valeurs de l'institution.

La police nationale s'est engagée récemment, vis-à-vis de ses cadres, dans cet exercice d'explicitation des valeurs<sup>47</sup> qui a une forte dimension inspirante.

**Encadré n° 7 : Le guide des principes fondamentaux de l'exercice du management de la police nationale, un exemple de formalisation mature d'un discours sur les valeurs**

Présenté en mars 2023, ce guide explicite d'abord les « **valeurs** au service du commandement et du management ».

Ainsi, il est rappelé que « Le code de déontologie pose les principes de l'action policière en édictant des devoirs. Parmi les devoirs du cadre policier, figurent en particulier le fait de protéger les agents placés sous son autorité et de veiller à leur bonne formation. Par ailleurs, ce texte érige les vertus de **courage**, de dévouement et d'intégrité en valeurs cardinales de la police nationale : **elles fondent non seulement les rapports avec les usagers, mais aussi le fonctionnement interne de l'institution** [...] Le cadre est aussi animé par la préoccupation constante de soutenir ses collaborateurs, notamment en veillant à la **qualité de vie au travail** et en s'impliquant dans la **prévention** et la **gestion** des situations à risques ».

Au plan de la posture managériale, cet outil rappelle également le « devoir de protection » et le devoir de prendre ses responsabilités en sanctionnant les comportements inadaptés : « lorsque des éléments défaillants se révèlent néfastes au bon fonctionnement de l'équipe, le responsable hiérarchique doit savoir faire preuve de fermeté en sanctionnant ou en proposant des sanctions au regard des comportements inadaptés, en utilisant avec discernement le **rappel formalisé écrit au règlement** ».

Enfin, la partie « Savoir se manager soi-même » invite notamment à se « se former au management tout au long de sa carrière » et à « s'enquérir de ce qui se fait en dehors de l'institution » : « Il faut une formation régulière et obligatoire au management tout au long de sa carrière pour imposer une prise de recul et une remise en question sur sa posture managériale et son **style de commandement**. Ces séquences de formation donnent au cadre le temps réflexif si difficile à trouver en service et lui permettent de mettre à jour ses connaissances managériales. En France, bien souvent, le management est considéré comme une promotion. Or, **c'est une compétence** ».

Source : Mission

Dans le périmètre du SG, il n'existe pas encore de document analogue. Et la charte de déontologie du corps préfectoral est assez indigente sur le terrain des obligations d'exemplarité en lien avec le respect des personnes et collaborateurs, qui incombent pourtant à ces cadres dirigeants de l'Etat.

**Recommandation n°7 : Enrichir la charte de déontologie des métiers préfectoraux, en formalisant les valeurs éminentes de respect et de protection des collaborateurs.**

L'explicitation de la déontologie, dont le sens profond de la loyauté à l'institution, doit être mise en œuvre, plus largement, pour l'ensemble des agents. Pour ce faire, le MIOM pourra s'inspirer d'initiatives déployées avec volontarisme dans d'autres sphères, y compris au sein de grands groupes privés.

<sup>47</sup> Le guide des principes fondamentaux de l'exercice du management de la police nationale ne mentionne pas explicitement les agissements sexistes et les VSS. Il évoque les « comportements inadaptés ».

**Encadré n° 8 : L'exemple de la formalisation des valeurs dans les contrats de travail au sein du groupe Publicis**

**Le groupe Publicis intègre dans tous les contrats de travail qu'il signe dans le cadre de ses recrutements un article dédié à la prévention du harcèlement et des agissements sexistes, affirmant l'engagement du groupe sur ces questions et demandant formellement au salarié de respecter ces valeurs.**

L'article est ainsi rédigé :

« La Société et le Groupe auquel elle appartient, soucieux de garantir l'intégrité physique et mentale de leurs salariés, poursuivent leurs actions pour la lutte contre tout acte ou propos sexiste et toute situation de harcèlement sexuel ou moral.

[...]

A cet égard, le salarié affirme son engagement dans la lutte menée par le Société et le Groupe contre le harcèlement moral, sexuel, les agissements sexistes, et plus généralement contre toute forme de violence au travail.

Dans le cadre, le salarié s'engage :

- à ne pas adopter de comportements qui pourraient s'apparenter à du harcèlement moral, sexuel ou à des agissements sexistes ;

à informer le cas échéant, la Direction de la Société et/ou du Groupe de ces comportements prohibés qu'il pourrait constater ou dont il aurait connaissance personnellement ».

*Source : Mission*

**Recommandation n°8 : Intégrer l'obligation d'exemplarité et de rendre compte des comportements inadaptés dans une charte de déontologie pour les agents et dans les contrats pour les contractuels du MIOM**

**2.3.2 L'affichage d'une action résolue du gestionnaire pour sanctionner les fautifs est une condition essentielle de restauration de la confiance dans l'institution, aujourd'hui questionnée**

Les témoignages recueillis par les différentes missions d'enquête administrative conduites par l'IGA sur des signalements d'agissements sexistes, permettent de souligner plusieurs traits communs :

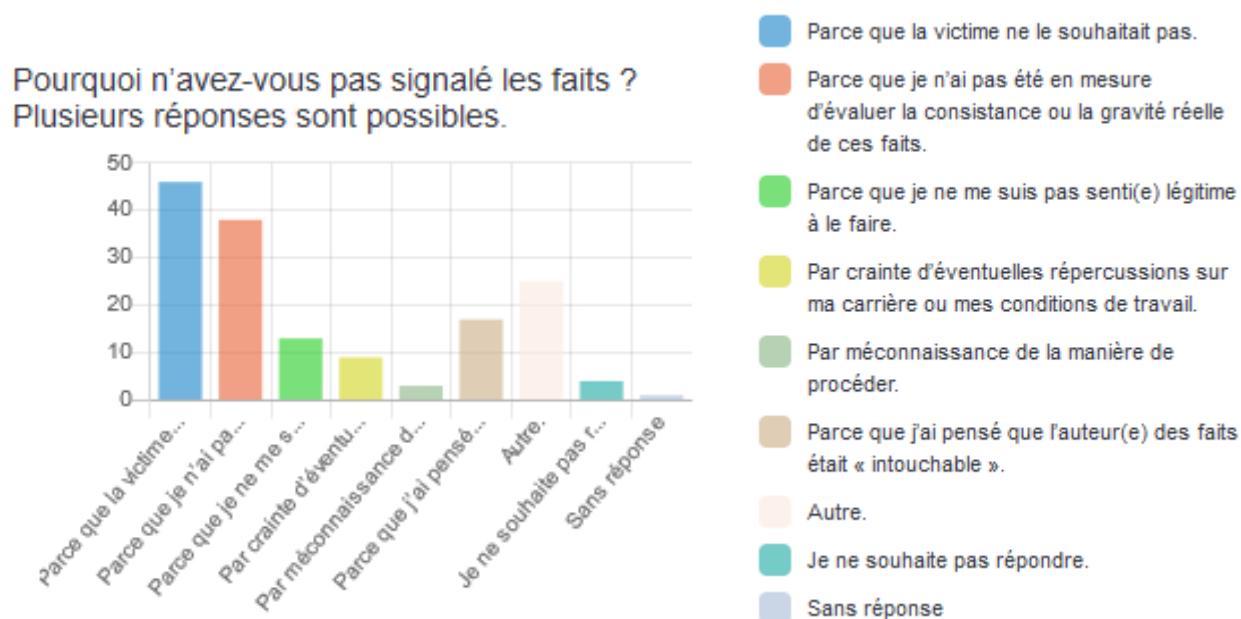
- la conviction exprimée par les témoins ou victimes de l'existence d'une véritable protection dont bénéficie nécessairement le cadre supérieur ou dirigeant mis en cause, de la part du service gestionnaire, par solidarité de corps ou par esprit de réseau ;
- leur doute sérieux sur les résultats concrets qui peuvent découler d'une telle enquête interne, au vu du déroulement de carrière toujours ascendant des personnalités mises en cause, alors même que leur comportement maltraitant pouvait être connu de longue date ;
- le besoin d'anonymiser leur témoignage à raison des risques sérieux de représailles dont ils pourraient faire l'objet de la part de ce cadre supérieur ou du service gestionnaire lui-même, n'appréciant pas d'être mis indirectement en cause dans le choix du titulaire critiqué.

Ces constats empiriques sont assez largement corroborés par les résultats du questionnaire diligenté par la mission, qui font apparaître que :

- une grande partie des cadres supérieurs se déclarant victimes n'a pas souhaité répondre à la question « Si vous avez été ou vous êtes victime de comportements inadaptés à caractère sexiste ou à connotation sexuelle, pourquoi n'avez-vous pas signalé ces comportements ? » ;

- si plus de la moitié des cadres supérieurs ayant été témoins ont signalé les faits, ceux ne l'ayant pas fait invoquent, juste après les motifs « parce que la victime ne le souhaitait pas » (29,5%) et « parce que je n'ai pas été en mesure d'évaluer la consistance ou la gravité réelle de ces faits » (24,4%), le motif suivant : « parce que j'ai pensé que l'auteur des faits était intouchable » (10,9%). La « crainte d'éventuelles répercussions sur ma carrière ou mes conditions de travail » est assez fortement représentée aussi (5,8%).

Graphique n°8 : Réponses à la question « Si vous avez été ou vous êtes témoins direct ou indirect de comportements inadaptés à caractère sexiste ou à connotation sexuelle, pourquoi n'avez-vous pas signalé les faits ? »



Source : Questionnaire Lime Survey, élaboration et exploitation par la mission

**Le registre de la sanction, comme cela a été développé dans le rapport particulier recommandant une doctrine disciplinaire renouvelée au sein du MIOM, participe pleinement d'une politique de prévention par sa dimension dissuasive.** La publicité des sanctions, de même que la diffusion d'études de cas anonymisées mettant en exergue la sévérité de la réponse apportée par le gestionnaire à tout manquement au respect dû aux subordonnés et collaborateurs, ne pourront que conforter le portage de l'ensemble de cette politique de lutte contre les VSS.

### 2.3.3 Valoriser les engagements managériaux qui promeuvent l'égalité professionnelle dans les collectifs de travail

94% des agents du ministère estiment que les pratiques sexistes dans la sphère professionnelle peuvent avoir un impact sur la confiance envers l'environnement de travail et l'engagement interne<sup>48</sup> ; 81% pensent qu'elles peuvent conduire à ne pas prendre de nouvelles responsabilités. **Les VSS ont donc bien, aussi, un impact sur la performance des collectifs de travail. Les cadres qui s'en rendent coupables ou qui leur accordent une forme d'acceptabilité, nuisent donc à la réussite des missions dont ils ont la responsabilité.**

<sup>48</sup> Enquête sur la perception du sexisme ordinaire 2022, p. 7.

Les cadres supérieurs et dirigeants devraient donc être évalués aussi sur leur capacité à lutter contre les VSS et à instaurer un climat de travail offrant le même cadre de confiance à l'ensemble des agents. A cet égard, la mission a pris note avec intérêt de plusieurs témoignages de cadres ayant été sollicités pour contribuer à une évaluation à 360° de commissaires de police et qui se félicitaient d'avoir été directement interrogés sur la dimension comportementale et d'éventuels agissements inappropriés.

De manière plus structurelle, il convient aussi de « changer de logiciel » dans l'approche de la problématique des VSS : un cadre supérieur ou dirigeant qui se désintéresserait du sujet, voire s'y adonnerait, ne peut pas, « à côté de cela » et dans le même temps, être considéré comme excellent dans l'exercice de ses missions.

C'est pourquoi certains ministères, tel le ministère de la culture, ont imposé dans les lettres de mission adressées à leurs cadres dirigeants, une obligation d'incarnation de l'exemplarité attendue sur ce sujet, à travers des objectifs fixés dont il doit être rendu compte pour évaluer une part de leur régime indemnitaire.

**Recommandation n°9 : (SG et CSATE) - Faire de la lutte contre les VSS et, au-delà, du traitement égalitaire entre les femmes et les hommes au travail un objectif managérial, composante à part entière de l'évaluation professionnelle de chaque cadre supérieur du MIOM.**



### 3 LE DISPOSITIF ACTUEL DE TRAITEMENT DES SIGNALEMENTS PEUT ENCORE GAGNER EN EFFICIENCE

Le plan ministériel consacre plusieurs mesures au traitement des signalements, davantage ciblées d'ailleurs sur la communication autour des dispositifs que sur le traitement effectif des situations.

Il convient de renvoyer au rapport particulier établi par la mission en décembre 2023 et intitulé « *Pour une doctrine disciplinaire cohérente et ferme à l'encontre des agissements et violences sexistes et sexuelles au ministère de l'intérieur* » pour y relever l'évaluation détaillée du volet « sanction » susceptible de constituer l'une des voies de traitement possible des signalements de comportements relevant des VSS.

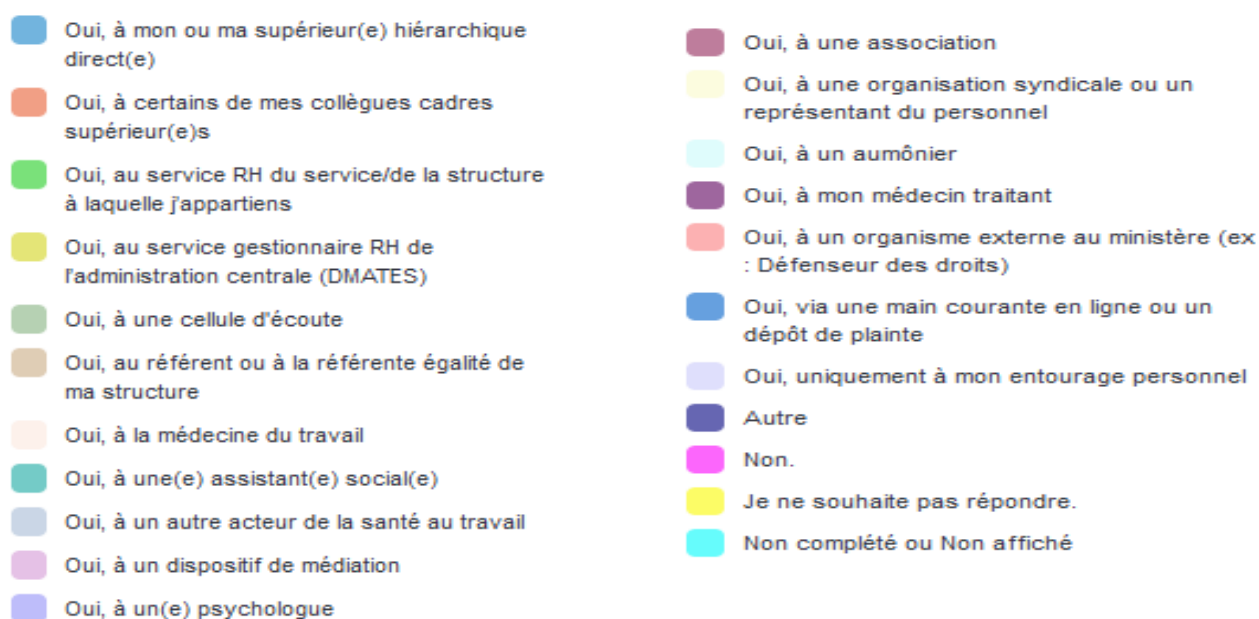
S'agissant des modalités de traitement autres que les poursuites disciplinaires, elles sont inégalement connues et peu mobilisées (3.1). Le traitement des signalements apparaît encore perfectible (3.2).

#### 3.1 Des dispositifs de signalement globalement peu mobilisés, a fortiori par les cadres supérieurs, lorsqu'ils se déclarent victimes ou témoins de VSS

Outre le faible volume des signalements, tous périmètres confondus et pour l'ensemble des agents, les résultats du questionnaire diligenté par la mission font apparaître deux constats spécifiques s'agissant de l'encadrement supérieur du MIOM :

- les cadres supérieurs se déclarant victimes d'agissements sexistes ou de VSS mobilisent peu les dispositifs de signalement, a fortiori les plateformes d'écoute préférant soit ne pas signaler les faits (4,27%) soit les signaler à leurs collègues (4,5%) ou à leur supérieur hiérarchique s (3,14%).
- de la même manière, les cadres supérieurs se déclarant témoins d'agissements sexistes ou de VSS orientent peu les victimes vers les plateformes d'écoute (2,14%), mais plutôt vers leur supérieur hiérarchique (11,12%), un service de police ou de gendarmerie (4,46%) ou le service RH de proximité (4,21%).

Graphique 9 : Florilège des occurrences de réponses proposées dans le questionnaire de l'IGA sur la question des destinataires privilégiés de signalement, que l'on soit victime ou témoin



Plusieurs répondants au questionnaire, victimes ou témoins, indiquent avoir signalé à l'auteur des faits lui-même que ceux-ci n'étaient pas acceptables et devaient cesser immédiatement<sup>49</sup>.

Au-delà de ces réponses factuelles au questionnaire, plusieurs interlocuteurs de la mission ont exprimé un déficit de confiance dans la capacité des plateformes d'écoute à se saisir du signalement et à engager une enquête administrative pour objectiver les faits.

Pour renforcer la confiance dans ces cellules, certaines administrations centrales ont fait d'autres choix structurants :

- depuis 2017, le ministère de la culture<sup>50</sup>, a décidé d'externaliser sa cellule de recueil des signalements. Chargée de l'alerte, de l'écoute et de l'orientation, elle est composée d'avocats et de professionnels du soutien psychologique ;
- les services du Premier ministre, pour leur part, ont dissocié depuis 2019 l'activité interne de recueil des signalements selon qu'ils relèvent des violences sexistes et sexuelles (mission VIGISEXISME appuyée par le dispositif Allosexism) ou de celui de la souffrance au travail et des discriminations (mission VIGISOUFFRANCE, appuyée par la cellule d'écoute Allodiscrim et renforcée en 2021 par une cellule Pros-Consulte externe) ;
- un signalement direct à l'inspection générale est une possibilité offerte par le ministère des Armées : la cellule Themis du contrôle général des armées (CGA) peut ainsi être saisie directement par un agent qui souhaite signaler une situation de VSS. L'enquête administrative n'est pas nécessairement conduite par le contrôle général des Armées<sup>51</sup> qui pilote cette cellule, mais celui-ci joue un rôle d'orientation vers les services concernés et s'assure qu'elle est diligentée tout en se tenant informé des résultats.

Après avoir examiné les autres déclinaisons possibles, la mission considère que le choix du MIOM d'adosser les cellules de signalement aux inspections rattachées aux directions générales « métiers » du ministère (IGPN et DGGN) constitue un choix pertinent, sous réserve de garantir la même étanchéité qu'un dispositif externe et, aussi, d'en faire la publicité auprès des agents. D'ailleurs, dans les périmètres PN et GN, il est intéressant de noter que plusieurs cadres se déclarant témoins indiquent avoir orienté la victime directement vers les inspections qui chapeautent les cellules de signalement, et non les cellules elles-mêmes.

En revanche, il apparaît nécessaire que le Secrétariat général du MIOM mette en place une structure souple de gouvernance commune des trois cellules d'écoute existantes, afin d'en assurer la cohérence, d'harmoniser en tant que de besoin les modalités de réponse apportées, et de bénéficier d'un retour régulier sur l'efficacité des résultats obtenus. L'IGA pourrait utilement être représentée dans cette structure eu égard à son positionnement institutionnel et son expertise.

**Recommandation n°10 : (SG et IGA) : Prévoir une structure couvrant les trois cellules d'écoute et permettant de garantir la cohérence du traitement par le MIOM.**

<sup>49</sup> Le questionnaire prévoyait des champs libres pour indiquer, comme victimes ou témoins, d'autres interlocuteurs que ceux proposés dans la liste déroulante des réponses.

<sup>50</sup> Depuis 2017, dans le souci de garantir une parfaite étanchéité entre le dispositif et l'autorité hiérarchique et de susciter la confiance des agents, le ministère de la culture s'est doté d'une cellule d'alerte, d'écoute et d'orientation externe, composée d'avocats et de professionnels du soutien psychologique.

<sup>51</sup> La cellule Themis peut conduire elle-même des enquêtes administratives, sur demande du ministre des Armées.



## 3.2 Le traitement des signalements gagnerait à faire l'objet d'une doctrine plus rigoureuse

### 3.2.1 La pratique de l'enquête administrative demeure encore trop restreinte

Lorsqu'un signalement est effectué, les opérateurs des cellules d'écoute mènent un entretien téléphonique approfondi avec le requérant ou la requérante, à l'issue duquel l'ensemble des informations est analysé afin d'évaluer la gravité des faits et de définir les suites à y donner.

Le volume des enquêtes internes diligentées pour les signalement d'agissements sexistes ou des VSS apparaît très faible :

- pour le périmètre PN, l'IGPN recense le nombre d'enquêtes administratives conduites pour chaque grande famille de manquements. On peut supposer que les enquêtes relatives à des signalements d'agissements sexistes et de VSS sont comptabilisées dans les 80 enquêtes portant sur des manquements relatifs à l'exemplarité, sans plus de précisions (rappelons que 5 signalements pour harcèlement sexuel étaient recensés en 2022) ;
- pour le périmètre GN, le rapport d'activité 2022 de l'IGGN indique que « plus de la moitié des signalements validés par la plate-forme Stop-discr fait l'objet d'une demande d'éléments de réponse (EDR) adressée au commandant de région ou de Formation administrative (FA). Un quart d'entre eux donne lieu à une enquête administrative (EA) diligentée par le Bureau des enquêtes administratives (BEA) de l'IGGN ou le commandement local ». En appliquant théoriquement ce ratio, moins d'une enquête administrative aurait donc été diligentée s'agissant des 7 signalements pour harcèlement ;
- Pour le périmètre SG, le nombre d'enquêtes administratives diligentées n'est connu que pour celles ayant été confiées à l'IGA par le ministre, soit 4 en 2023 portant sur des profils de cadres dirigeants. La DRH et la DMATES ne suivent que le nombre de sanctions prononcées.

Ce faible volume d'enquêtes administratives pose question dans la mesure où, sauf à ce que les faits soient spontanément reconnus par leur auteur ou que leur inconsistance soit immédiatement établie, le déclenchement de l'enquête interne, qui est un des attributs de l'exercice du pouvoir hiérarchique reconnu à tout chef de service, devrait être mis en œuvre à son initiative, dès que lui parvient un signalement suffisamment précis et circonstancié relatant de façon plausible des comportements inconvenants ou indignes.

A fortiori, une enquête administrative devrait être engagée de manière systématique dès lors que l'administration a connaissance d'une plainte déposée à raison d'un comportement déploré au sein du service ou qu'il a été porté à la connaissance du Procureur de la République des agissements susceptibles d'une qualification délictuelle.

La mission rappelle ci-après les motifs et recommandations déjà exposés dans son rapport particulier de décembre 2023, invitant le ministère à « *engager des enquêtes internes, rapidement et de manière plus systématique* ».

La pratique de l'enquête administrative est particulièrement bien maîtrisée par les services relevant de l'autorité de la DGP, de la DGGN et de la Direction de la sécurité intérieure (DGS), la hiérarchie locale disposant, dans la majorité des cas, d'une structure *ad hoc* chargée du contrôle interne et du pré-disciplinaire. Sur le plan national, leurs inspections générales (IGPN, IGGN et IGS) assurent le traitement des dossiers les plus complexes ou sensibles et assurent chaque année des formations dédiées de grande qualité.

S'agissant de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), son inspection générale (IGSC) désormais dotée d'un mémento des enquêtes, a engagé une forte dynamique de sensibilisation vis-à-vis des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) afin que leurs responsables s'approprient cet instrument en tant que de besoin, notamment sur les problématiques de harcèlement<sup>52</sup>.

**En revanche, cette pratique de l'enquête interne est moins répandue et n'est pas codifiée dans les services relevant de l'autorité directe du secrétariat général du ministère de l'intérieur, à la Direction générale des étrangers en France (DGEF) ou au sein des opérateurs sous tutelle du ministère.** Elle présente pourtant plusieurs vertus :

- afficher ostensiblement l'écoute et la réactivité de l'autorité hiérarchique vis-à-vis de l'expression d'une demande de protection de ses agents subordonnés ;
- protéger les droits de tous les protagonistes par la nature même d'une enquête interne, qui doit mener des investigations à charge et à décharge, confiée à une personne ou à une équipe présumée impartiale ;
- circonscrire et objectiver l'étendue des faits, agissements et par voie de conséquence les victimes potentielles en lieu et place de la rumeur et de l'opprobre médiatique éventuelle ;
- analyser la robustesse des dispositifs existants de signalement ainsi que l'implication de toute la chaîne hiérarchique à mettre la qualité de vie au travail des agents au cœur de leur action managériale.

Pour sa part, l'IGA s'est récemment dotée d'un pôle « *contrôle déontologique, enquêtes internes et appui juridique* ». Au-delà des enquêtes administratives qui lui sont directement confiées par le ministre au titre de son contrôle supérieur de l'ensemble des services et personnels relevant de son autorité, l'IGA sera désormais en mesure d'étoffer son offre de service, pour contribuer à diffuser son savoir-faire par un appui méthodologique renforcé.

**Recommandation n°11 : (IGA et SG) Diffuser aux services RH de proximité et aux directions RH métiers du ministère une méthodologie opérationnelle de la conduite des enquêtes administratives, et assurer des formations dédiées.**

**Recommandation n°12 : (SG) Systématiser le lancement d'une enquête interne dès lors qu'un signalement est considéré comme sérieux et crédible par le dispositif de recueil des signalements.**

**La formation des agents chargés des enquêtes internes devra faire l'objet de la plus grande vigilance, au regard de l'enjeu de crédibilité qui est ici engagé.** Dans une décision du 20 avril 2020<sup>53</sup>, le Défenseur des droits, s'agissant d'une telle enquête interne, avait pu déplorer que l'enquêteur n'ait pas été formé, ce qui l'avait conduit à rejeter la qualification de harcèlement sexuel alors que les auditions des collègues de la réclamante confirmaient bien l'existence de propos et de comportements à connotation sexuelle. Au-delà, il conviendra de s'assurer que les enquêteurs présentent les garanties de compétence et d'indépendance requises.

<sup>52</sup> Pour la première fois, le chef de l'IGSC réunit d'ailleurs tous les directeurs de SDIS le 30 janvier 2024 en séminaire national autour de la thématique des enquêtes administratives.

<sup>53</sup> Décision 2020-095.

### 3.2.2 Les alternatives à l'enquête administrative, lorsque celle-ci n'est pas la solution adaptée, apparaissent peu mobilisées

Là encore, la mission a eu l'occasion dans son rapport particulier, de souligner combien il était indispensable de « réagir dès le premier écart », y compris lorsque l'ouverture d'enquête administrative n'apparaissait pas pertinente au regard des circonstances d'espèce.

Il y a une responsabilité éminente de l'encadrant à recadrer et à responsabiliser, y compris lorsque les faits ne sont pas (encore) établis dans toute leur étendue et contexte, en soulignant l'impact délétère sur l'image et la réputation et le risque de dégradation du collectif de travail.

S'agissant des agissements sexistes, avant même une éventuelle décision de poursuite ou de sanction, la responsabilité de l'encadrant consiste à informer la ou le mis(e) en cause de la nature des faits signalés, à lui rappeler leur gravité et les sanctions associées s'ils sont corroborés et à l'inviter fermement à y mettre un terme immédiatement. Crucial, cet exercice de l'autorité hiérarchique et de la relation managériale joue un rôle majeur pour éviter l'installation d'un sentiment d'impunité. Limiter la réponse au « tout répressif » signerait un échec de l'institution en termes de culture managériale et de promotion d'un exercice sain de l'autorité.

**Tout recadrage devrait faire l'objet, de manière transparente, d'un écrit formalisé (et non pas d'un simple courriel), soumis à relecture et observations écrites signées de l'agent ainsi rappelé à l'ordre. Selon le cas, une trace sera conservée dans le dossier personnel de l'agent ou, à tout le moins, dans son évaluation professionnelle de l'année considérée.**

Ce recadrage devrait être assorti d'une recommandation à suivre une formation spécialisée sur les violences sexistes et sexuelles (ou d'actualiser une formation ancienne déjà reçue à la première prise de poste par exemple).

**Or, un tel acte apparaît aujourd'hui peu pratiqué, notamment s'agissant des cadres dirigeants. L'usage consiste plutôt à avoir des échanges verbaux entre DRH et DMATES (lorsque le signalement est effectué par un agent ne relevant pas de la DMATES) et à consigner de manière manuscrite et informelle le caractère problématique du comportement au dossier du dirigeant concerné sans l'en informer et sans traitement au fond de la situation.**

Au moment où se met en place le référentiel interministériel des compétences managériales des cadres dirigeants de l'Etat produit par la Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'Etat (DIESE), il paraît indispensable de sortir d'une pratique essentiellement orale pour formaliser, dans une fiche type comportant une rubrique « comportement », toute alerte relative à un profil. Cette fiche devra être portée à la connaissance de l'autorité décisionnaire dans le cadre de toute perspective de promotion à un poste à responsabilité. Elle pourrait être commune aux trois périmètres ministériels.

**Recommandation n°13 : (DMATES et CSATE) Prévoir une fiche de synthèse avec une rubrique « comportement » permettant d'éclairer la décision du Gouvernement avant toute nomination à un poste exposé**

Enfin, dans l'hypothèse où un signalement d'agissements sexistes serait en réalité le révélateur d'un conflit entre agents, le recours à une médiation ou à la « déconfliction », telle que pratiquée par la GN, pourrait également s'avérer intéressant.

### 3.3 Les suites données à un signalement sont diversement communiquées aux plaignant(e)s

#### 3.3.1.1 Un écart de communication vis-à-vis des plaignant(e)s important entre les périmètres PN/GN et le périmètre SG

Les cellules d'écoute de la PN et de la GN indiquent adresser aux plaignant(e)s, à l'issue de la phase d'instruction du signalement, une lettre de clôture.

Cette pratique n'est en revanche pas en vigueur au sein du périmètre SG.

L'information aux plaignant(e)s gagnerait à être harmonisée au sein du MIOM, l'appartenance à l'un ou l'autre périmètre ne justifiant en aucun cas un traitement différencié.

#### 3.3.1.2 Une insuffisante prise en compte des collectifs de travail concernés par des comportements problématiques

De la même manière, sans recourir au même degré de formalisation, les collectifs de travail ayant été impactés – parfois traumatisés – par la suspension à titre conservatoire d'un cadre dirigeant, le déroulé même d'une enquête administrative et l'éventuel arrêt maladie d'une victime, doivent bénéficier d'une attention renforcée sur le plan managérial.

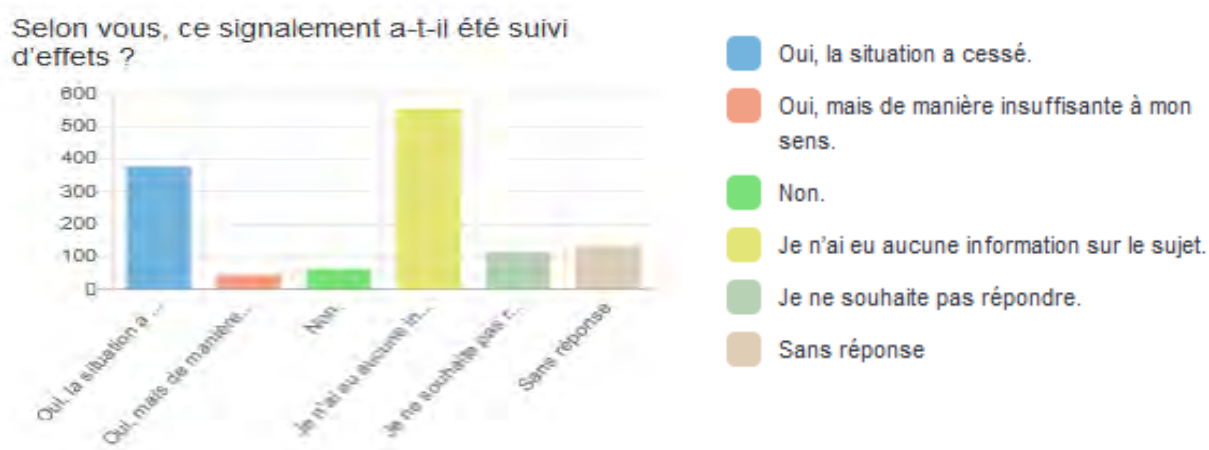
La parole hiérarchique est fondamentale pour restaurer un climat de travail serein et signifier que l'employeur a pris ses responsabilités.

#### 3.3.1.3 Un accompagnement perfectible des victimes et des témoins

Consubstantiellement tournée vers l'identification des auteurs de faits contraire à la déontologie, l'action du MIOM en matière de prévention et de lutte contre les agissements sexistes et les VSS ne prend pas toujours suffisamment en compte le nécessaire accompagnement des victimes et, dans une moindre mesure, des témoins.

**Interrogés sur leur perception des suites données à leur signalement, 43% des cadres supérieurs ayant agi en tant que témoins répondent qu'ils n'ont eu aucune information sur le sujet.**

Graphique n° 10 : La perception des témoins ayant signalé des faits quant aux suites données



Source : Questionnaire Lime Survey, élaboration et exploitation par la mission

Aussi l'accompagnement des victimes est-il souvent abordé sous un angle purement administratif relatif à l'octroi de la protection fonctionnelle et, dans certains cas, à l'action sociale.

Ayant reçu une formation initiale relative à la prise en compte des victimes, l'encadrement supérieur de la PN et de la GN est sans doute davantage sensibilisé au sujet.

La mission recommande de systématiser la parole institutionnelle en direction des victimes, à l'issue des enquêtes administratives, dans un cadre de confidentialité. Une restitution des principales conclusions aux intéressées n'est pas incompatible avec le respect des intérêts du mis en cause et du secret de la vie privée. Elle apparaît comme un prérequis indispensable pour faciliter la reconstruction personnelle et restaurer la confiance.

Certaines initiatives adoptées par d'autres institutions, sans être dupliquées à l'identique, peuvent éclairer sur l'approche pro-active à adopter.

#### Encadré n°9 : L'exemple du service d'accompagnement et de médiation de la Ville de Paris

Créé en 2016, le service d'accompagnement et de médiation (SAM) de la Ville de Paris s'est affirmé comme un acteur dans la prise en charge des problématiques liées au bien-être au travail.

Il propose une écoute, un conseil et un accompagnement pour l'ensemble des agents, quel que soit leur statut et leur fonction, faisant face à des situations génératrices de souffrance, telles que le stress, le *burn-out*, les conflits, les agissements sexistes, le harcèlement moral et sexuel, la discrimination, etc.

S'agissant plus particulièrement des situations de harcèlement, les victimes sont reçues en entretien individuel par un binôme constitué de la référente de l'accompagnement et d'une psychologue du travail. Si les faits semblent avérer, le dispositif peut proposer différentes démarches juridiques, administratives et sociales, faire un signalement à la direction concernée, réunir l'équipe pluridisciplinaire et déclencher une procédure d'urgence.

L'agent est par la suite informé du suivi de son dossier, notamment via des rendez-vous de suivi avec la référente.

Source : Mission



## CONCLUSION

A l'issue de ses investigations et de ses analyses, la mission estime que le plan d'action ministériel 2021-2023 a coïncidé, logiquement, avec une période de mise en œuvre d'une nouvelle politique interne de ressources humaines, prioritairement orientée vers l'affichage d'une ambition globale et la recherche d'une labellisation, source importante de crédibilité.

A présent, le dispositif de prévention et de lutte contre les agissements sexistes et les violences sexistes et sexuelles a acquis la maturité nécessaire pour entrer dans une phase d'approfondissement, plus structurée, plus opérationnelle et plus réactive.

Cette nouvelle étape doit être guidée par la conviction, partagée à tous les niveaux de responsabilité managériale, que les évolutions à mener engagent la crédibilité et la réputation du ministère de l'intérieur dans son ensemble. Celui-ci ne saurait tolérer en son sein des comportements qu'il est chargé de prévenir à l'égard des citoyens et sur l'ensemble du territoire national, dans son rôle éminent de gardien du respect des lois et des libertés.

Au-delà, il conviendra de veiller à la nécessaire articulation de la lutte contre les VSS avec l'ensemble des autres sujets de promotion de l'égalité professionnelle dont elle ne constitue qu'une des dimensions structurantes. L'objectif final n'est rien moins qu'un ministère attractif, qui sait offrir à ses agents, quel que soit leur genre, les mêmes responsabilités à poste équivalent, le même espace de parole, la même visibilité, la même considération.

Emblématique de l'attention accordée à la qualité de vie au travail et au respect dû à chacune et chacun, la priorité affichée en matière de lutte contre les agissements sexistes et les violences sexistes et sexuelles constitue un marqueur fort d'une administration moderne et exemplaire.

Renaud FURNALÈS  
Inspecteur général  
de l'administration

Sarah DEVOUCOUX  
Inspectrice générale  
adjointe de l'administration

Arnaud TEYSSIER  
Inspecteur général  
de l'administration





# ANNEXES



## Annexe n° 1 : Lettre de mission



Si l'ensemble de ces initiatives participe à l'engagement du ministère dans la prévention et la lutte contre les violences sexistes et sexuelles et les discriminations au travail, notre action ne peut se poursuivre sans qu'elle soit, au préalable, évaluée et questionnée afin de mesurer son impact réel et définir les démarches innovantes qui pourraient être conduites.

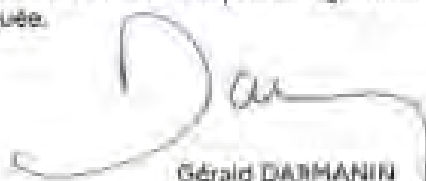
Aussi, je vous remercie de bien vouloir être saisi d'une mission d'évaluation du dispositif ministériel en vigueur de prévention et de lutte contre les violences sexistes et sexuelles et les discriminations au travail, aux fins d'en renforcer l'efficacité au bénéfice de tous les agents.

Je souhaite que votre attention se porte également, et tout particulièrement, sur l'encadrement supérieur de l'Etat, dont les fonctions occupées et l'autorité qu'il incarne commandent plus que jamais une exemplarité sans faille sur ce point.

Vos propositions, attendues au terme des trois mois à compter de la signature de la présente lettre, devront viser à faire du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer une institution en tout point exemplaire en la matière. Il s'agira notamment de s'inspirer des meilleurs dispositifs mis en place dans les autres structures publiques et privées.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Chef du service de l'inspection générale de l'administration, l'expression de ma considération très distinguée.

S. Malherbe

  
Gérald DARMANIN

## **Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées ou sollicitées**

### **ENTRETIENS AU NIVEAU NATIONAL**

#### **MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DES OUTRE-MER**

##### **SECRETARIAT GENERAL**

###### **HAUTE FONCTIONNAIRE POUR L'EGALITE DES DROITS**

- Fadela BENRABIA, haute fonctionnaire pour l'égalité des droits

###### **DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES**

- Laurence MEZIN, directrice
- Jean-Philippe LEGUEULT, chef de service, adjoint à la directrice, chargé de la mission de gouvernance ministérielle des ressources humaines
- Rodolphe WILS, chef de la mission pour l'innovation en ressources humaines

##### **CONSEIL SUPERIEUR DE L'APPUI TERRITORIAL ET DE L'EVALUATION**

- Michèle KIRRY, présidente

##### **DIRECTIONS GENERALES**

###### **DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES**

- Cécile RAQUIN, directrice générale
- Stéphane BRUNOT, adjoint

###### **DIRECTION GENERALE DES ETRANGERS EN FRANCE**

- Éric JALON, directeur général
- Bertrand GODEFROY, chef du bureau des ressources humaines

###### **DIRECTION GENERALE DE LA POLICE NATIONALE**

- Frédéric VEAUX, directeur général
- Céline BERTHON, directrice générale adjointe
- Frédéric LAUZE, conseiller social ressources humaines au cabinet du directeur général de la police nationale
- Stéphane AUBERT, directeur adjoint des ressources et des compétences de la police nationale
- Julie BOUAZIZ, direction des ressources et des compétences de la police nationale, sous-directrice de la stratégie des ressources humaines

###### **DIRECTION GENERALE DE LA GENDARMERIE NATIONALE**

- Edouard HUBSCHER, général de division, adjoint au directeur des ressources humaines
- Marie-Ange DÉTEY, capitaine, référente nationale pour l'égalité et la diversité

###### **DIRECTION GENERALE DE LA SECURITE CIVILE ET DES CRISES**

- Julien MARION, directeur général

## **OPERATEURS**

### **AGENCE NATIONALE DES TITRES SECURISES**

- Anne-Gaëlle BAUDOUIN-CLERC, directrice

### **OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTEGRATION**

- Joëlle SOUM, secrétaire générale
- Félicien PEANO, chef du service de la communication, référent égalité

## **INSPECTIONS GENERALES**

### **INSPECTION GENERALE DE LA POLICE NATIONALE**

- Agnès THIBAUT-LECUIVRE, cheffe

### **INSPECTION GENERALE DE LA GENDARMERIE NATIONALE**

- Jean-Michel GENTIL, chef
- Pascal SEGURA, général de division, chef adjoint
- Jacques DIACONO, général de brigade, chef de la division des enquêtes internes
- Armelle VALENTIN, générale de brigade, chargée de mission

## **AUTRES MINISTERS OU OPERATEURS**

### **SERVICES DE LA PREMIERE MINISTRE**

#### **DIRECTION DE L'INFORMATION LEGALE ET ADMINISTRATIVE**

- Anne DUCLOS-GRISIER, directrice
- Gwénolée PRUVOT-DUBOS, secrétariat général, sous-directrice

#### **INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC**

- Maryvonne LE BRIGNONEN, directrice

### **MINISTERS ECONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **SECRETARIAT GENERAL**

- Véronique GRONNER, cheffe du service des ressources humaines
- Fabrice THEVAUX, direction des ressources humaines, délégué à la diversité et à l'égalité professionnelle

### **MINISTERS DES ARMEES**

#### **SECRETARIAT GENERAL POUR L'ADMINISTRATION**

- Camille FAURE, directrice, adjointe au secrétaire général pour l'administration
- Sylvie PENOT, inspectrice du personnel civil, collège des inspections et de l'audit interne

#### **CONTROLE GENERAL DES ARMEES**

- Thibault de LAFORCADE, contrôleur général des armées, chef de la cellule Thémis
- Mireille GAFFIÉ, cellule Thémis

#### **INSPECTION DE LA MARINE NATIONALE**

- Frédéric BORDIER, capitaine de vaisseau, inspecteur
- Olivier BÉREAU, capitaine de frégate, inspecteur

#### **INSPECTION DE L'ARMÉE DE TERRE**

- Nicolas HEUZÉ, colonel, chef d'état-major de l'inspection de l'armée de terre
- Marine DELVILLE-BIAURIER, commandant, cheffe de la cellule de saisine de l'inspection de l'armée de terre

### **MINISTERES CHARGES DES AFFAIRES SOCIALES**

#### **SECRETARIAT GENERAL**

- Géraldine BOFILL, cheffe du service des politiques sociales et des parcours, adjointe à la directrice des ressources humaines
- Adeline ROUZIER-DEROUBAIX, direction des ressources humaines, sous-directrice de l'attractivité et des parcours

#### **DIRECTION GENERALE DE LA COHESION SOCIALE - SERVICE DROITS DES FEMMES**

- Célia CAUMONT, cheffe du bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle
- Carole MODIGLIANI-CHOURAQUI, adjointe à la cheffe du bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle
- Valérie PLOMB, cheffe du bureau de l'animation et de la veille
- Agathe PARMENTIER, stagiaire

### **MINISTERE DE LA CULTURE**

#### **SECRETARIAT GENERAL**

- Aude ACCARY-BONNERY, secrétaire générale adjointe
- Agnès SAAL, secrétariat général, haute fonctionnaire à la responsabilité sociale des organisations

### **MINISTERES CHARGES DE L'EDUCATION, DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE LA RECHERCHE, DE LA JEUNESSE, DES SPORTS**

#### **INSPECTION GENERALE DE L'EDUCATION, DU SPORT ET DE LA RECHERCHE**

- Cristelle GILLARD, inspectrice générale, responsable du pôle affaires juridiques contrôle
- Patrick ALLAL, inspecteur général, responsable du pôle affaires juridiques contrôle
- Fabrice WIITKAR, inspecteur général
- Antoine BERRIVIN, inspecteur

### **AUTRES ACTEURS**

#### **ASSOCIATION « FEMMES DE L'INTERIEUR »**

- Brigitte JULLIEN, présidente

- Isabelle GUION DE MERITENS, membre du conseil d'administration

#### **ASSOCIATION SERVIR ALUMNI, ASSOCIATION DES ALUMNI DE L'ENA ET DE L'INSP**

- Isabelle SAURAT, présidente
- Marine DARNAULT, présidente de la commission égalité femmes-hommes

#### **GROUPE FRANCE TELEVISIONS**

- Christophe TARDIEU, secrétaire général
- Marie-Anne BERNARD, directrice de la responsabilité sociale et environnementale

#### **GROUPE PUBLICIS**

- Anne DECOUZON, directrice des ressources humaines Groupe

### **ENTRETIENS AU NIVEAU TERRITORIAL**

#### **SERVICES TERRITORIAUX DE L'ETAT**

##### **PREFECTURE DE POLICE DE PARIS**

- Magali CHARBONNEAU, directrice de cabinet du préfet de police
- Philippe LE MOING SURZUR, secrétaire général pour l'administration
- Guillaume DOUHERET, directeur des ressources humaines au secrétariat général pour l'administration

##### **PREFECTURE DU VAL-DE-MARNE**

- Sophie THIBAULT, préfète
- Emmanuel MIGEON, directeur adjoint de l'unité départementale de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France
- Anne-Marie BAZZO, directrice académique du Val-de-Marne
- Didier TILLET, directeur de l'unité départementale de la direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités d'Île-de-France
- Paul MENNECIER, directeur départemental de la protection des populations
- Sébastien DURAND, directeur territorial de la sécurité de proximité

#### **COLLECTIVITES**

##### **VILLE DE PARIS**

###### **SECRETARIAT GENERAL**

- Anne-Hélène ROIGNAN, secrétaire générale adjointe, responsable du pôle en charge de la qualité de l'action publique
- Frédérique LANCESTREMER, directrice des ressources humaines
- Caroline GAUDEFROY, direction des affaires juridiques, cheffe de service du droit privé et de l'accès au droit
- Céline RISSE, chargée de mission finances/RH/communication



**INSPECTION GENERALE**

- Véronique DUROY, inspectrice générale
- Marie-Pierre COQUEL, inspectrice

**DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES - SERVICE D'ACCOMPAGNEMENT ET DE MEDIATION**

- Léonore BELGHITI, sous-directrice de la qualité de vie au travail
- Agnès ZAVAN, cheffe du service d'accompagnement et de médiation
- Lise BONNEVILLE, chargée de mission lutte contre le harcèlement et les discriminations