



N° 1330

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juin 2023.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT,
APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE

*visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction
publique*

PAR M. GUILLAUME GOUFFIER VALENTE

Député

Voir les numéros :

Sénat : 123, 461, 462, et T.A. 88 (2022-2023).

Assemblée nationale : 1072, 1330.

SOMMAIRE

	Pages
I. UN ARSENAL LÉGISLATIF EN FAVEUR DE L'ACCÈS DES FEMMES AUX EMPLOIS SUPÉRIEURS ET DE DIRECTION DE LA FONCTION PUBLIQUE QUI A MONTRÉ SON EFFICACITÉ, MAIS QUI RESTE À PARACHEVER	6
II. DANS LA FONCTION PUBLIQUE, DES INÉGALITÉS PERSISTANTES ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES	8
III. UNE PROPOSITION DE LOI INDISPENSABLE MAIS QUI NE RÉSOUT PAS À ELLE SEULE TOUTES LES DIFFICULTÉS	12
EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	15
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 132-9 du code général de la fonction publique) : Suppression de la dispense de pénalités financières en cas de non-respect de l'obligation de nominations équilibrées aux emplois supérieurs de la fonction publique	15
<i>Article 2</i> (art. L. 132-9 du code général de la fonction publique) : Augmentation du taux de personnes de chaque sexe dans les primo-nominations aux emplois supérieurs de la fonction publique	20
<i>Article 2 bis (nouveau)</i> (art. L. 132-5-1 [nouveau] du code général de la fonction publique) : Obligation de publication relative aux écarts éventuels de représentation entre les femmes et les hommes dans les emplois soumis à l'obligation de primo-nominations équilibrées.....	25
<i>Article 2 ter (nouveau)</i> (art. L. 132-7 [nouveau] du code général de la fonction publique) : Suppression de la disposition en application de laquelle chaque renouvellement général de l'organe délibérant de l'autorité territoriale « réinitialise » la comptabilisation des primo-nominations.....	26
<i>Article 3</i> (art. L. 132-5 et L 132-8 du code général de la fonction publique) : Modification du périmètre des emplois assujettis à l'obligation de nominations équilibrées	26
<i>Article 3 bis A (nouveau)</i> (art. L. 452-35 [nouveau] du code général de la fonction publique) : Création d'une nouvelle mission d'information pour les centres de gestion de la fonction publique territoriale.....	31
<i>Article 3 bis B (nouveau)</i> (art. 8 de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) : Inscription d'un principe d'égal accès des femmes et des hommes aux plus hauts emplois de la fonction publique parlementaire	31

<i>Article 3 bis</i> (art. L. 132-9 [nouveau] du code général de la fonction publique) : Instauration d'un taux minimal de 40 % de personnes de chaque sexe dans les emplois supérieurs de la fonction publique	32
<i>Article 4</i> (art. L. 132-9-2 [nouveau] du code général de la fonction publique) : Création d'un index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans le secteur public.....	37
<i>Article 5</i> (art. L. 716-1 [nouveau] du code général de la fonction publique) : Élargir la catégorie des collectivités territoriales et EPCI tenus de publier la somme des dix rémunérations les plus élevées de leurs agents, et le nombre de femmes et d'hommes figurant parmi celles-ci.....	47
COMPTE RENDU DES DÉBATS	49
PERSONNES ENTENDUES	91

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Assemblée nationale est saisie d'une proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique.

Ce texte est issu d'une mission de contrôle conduite par la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat, qui a rendu en juin dernier un rapport d'information évaluant les effets de la « loi Sauvadet » de 2012 ⁽¹⁾. Ce travail de contrôle a ensuite fait l'objet d'une proposition de loi, enregistrée à la présidence du Sénat le 14 novembre 2022, puis examinée et adoptée par le Sénat le 5 avril 2023.

Cette proposition de loi a pour objet de renforcer le dispositif de primo-nominations équilibrées aux emplois supérieurs et de direction des trois versants de la fonction publique et d'instaurer une obligation relative à la proportion de personnes de chaque sexe dans ces emplois. De surcroît, elle vise à transposer, dans le secteur public, le principe de l'index de l'égalité professionnelle, qui existe d'ores et déjà dans le secteur privé.

Il revient désormais à notre Assemblée d'en débattre.

(1) Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

I. UN ARSENAL LÉGISLATIF EN FAVEUR DE L'ACCÈS DES FEMMES AUX EMPLOIS SUPÉRIEURS ET DE DIRECTION DE LA FONCTION PUBLIQUE QUI A MONTRÉ SON EFFICACITÉ, MAIS QUI RESTE À PARACHEVER

Le principe de l'égalité de traitement et de lutte contre les discriminations entre les agentes et les agents publics est consacré depuis 2001 par l'article 6 *bis* ⁽¹⁾ de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, codifié depuis 2021 aux articles L. 131-2 et suivants du code général de la fonction publique.

Dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 1^{er} de la Constitution dispose que la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, « *ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* ». Il en résulte que le législateur peut « *instaurer tout dispositif tendant à rendre effectif l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales [...]. À cette fin, il est loisible au législateur d'adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant* » ⁽²⁾.

Cette évolution a notamment rendu possible l'adoption de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, dite « loi Sauvadet ». En application de celle-ci et comme désormais codifié à l'article L. 132-5 du code général de la fonction publique, les nominations dans les emplois supérieurs et dirigeants de la fonction publique doivent concerner au titre de chaque année civile au moins 40 % de personnes de chaque sexe.

À l'occasion des dix ans d'application de cette loi, la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat a rendu en juin 2022 un rapport d'information en évaluant les principales dispositions ⁽³⁾. Les auteures du rapport saluent l'atteinte, depuis 2020, des « quotas Sauvadet » dans les trois versants de la fonction publique, mais regrettent que l'objectif principal du texte, consistant à augmenter substantiellement la part des femmes en fonction au sein de ces emplois, jusqu'à atteindre l'égalité, n'ait pas été atteint. En effet, ces 6 000 emplois environ demeurent occupés pour deux tiers par des hommes. Elles invitent à légiférer de nouveau, afin de « *changer de braquet* ».

Ce constat est partagé par de nombreuses personnes entendues par votre rapporteur. Dans son *Livre blanc 2023*, l'association 2GAP souligne notamment

(1) Désormais abrogé.

(2) Décision n° 2015-465 QPC du 34 avril 2015.

(3) Rapport d'information n° 723 fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le bilan d'application de la loi Sauvadet, dix ans après son adoption, Mmes Martine Filleul et Dominique Vérien, Sénat, session ordinaire de 2021 – 2022, 21 juin 2022.

que le dispositif des nominations équilibrées a « *constitué une première étape positive : il a permis un début de prise de conscience du manque de parité dans la haute fonction publique, ainsi que des avancées réelles, mais à un rythme très lent et d'une ampleur en-deçà de ce qui était espéré* ».

Tandis que l'égalité entre les femmes et les hommes constitue la grande cause des quinquennats du Président de la République, dans la continuité de l'accord du 30 novembre 2018 relatif à l'égalité professionnelle dans la fonction publique, dont les principales mesures ont été reprises dans le cadre de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, et du plan interministériel 2023-2027 pour l'égalité entre les femmes et les hommes, il convient désormais d'aller plus loin.

Telle est l'ambition de la présente proposition de loi, qui a été déposée au Sénat le 14 novembre 2022 par, notamment, les sénatrices Mmes Billon, Filleul et Vérien. Reprenant en grande partie les recommandations portées dans le rapport de la Délégation aux droits des femmes du Sénat précédemment mentionné. Cette proposition de loi a été examinée et adoptée par le Sénat en séance publique le 5 avril 2023.

Il revient désormais à notre assemblée d'en débattre.

Au-delà du renforcement du dispositif de nominations équilibrées, la proposition de loi tend également à instaurer un taux minimal de 40 % de personnes de chaque sexe dans les emplois supérieurs de la fonction publique, et à décliner l'index de l'égalité professionnelle, existant dans le secteur privé depuis la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, dans le secteur public.

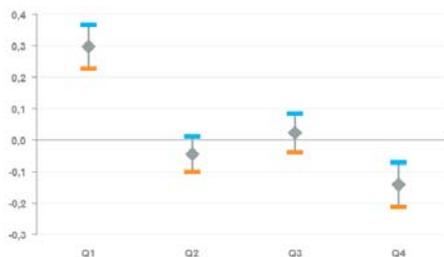
Votre rapporteur se montre favorable à ces évolutions et regrette que la portée initiale du texte ait été réduite à l'occasion de son examen par le Sénat. Il considère en effet indispensable que les dispositions en la matière soient ambitieuses. Elles ne peuvent se borner à suivre l'évolution naturelle de la part des femmes dans ces emplois, mais doivent l'accélérer. Votre rapporteur appelle à une lutte inlassable contre la « *gender fatigue* » et rappelle que le renforcement de l'accès des femmes aux emplois de la haute fonction publique relève d'une triple nécessité :

— il s'agit d'un impératif d'égalité professionnelle et de lutte contre les discriminations ;

— les employeurs publics, qui emploient aujourd'hui environ 5,7 millions d'agents, doivent être exemplaires en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et hommes. Sur ce sujet, le législateur ne peut en tout état de cause leur demander moins qu'au secteur privé ;

— enfin, et cette dimension est trop souvent oubliée, la qualité de la décision publique s’en trouvera renforcée. Dans le secteur privé, de nombreuses études ont été conduites pour évaluer les liens entre la mixité et la productivité, et les résultats sont unanimes : « *quelle que soit l’approche, la productivité de l’entreprise dépend positivement d’une répartition équilibrée des effectifs entre les sexes* » ⁽¹⁾.

LIEN ENTRE CLASSEMENT SELON LA PART DES FEMMES ET CLASSEMENT SELON LA PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL



En abscisse : quartiles d’entreprises selon la part des femmes ; en ordonnée : gain de productivité en rang associé à un gain d’un rang selon la part des femmes.

Source : France stratégie, 2021.

II. DANS LA FONCTION PUBLIQUE, DES INÉGALITÉS PERSISTANTES ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Les chiffres sur les inégalités entre les femmes et les hommes dans la fonction publique révèlent des inégalités qui subsistent, justifiant une législation plus volontariste.

- *La part des femmes dans la fonction publique en général*

Toutes catégories et versants de la fonction publique confondus, les femmes représentant **63 % des agents** : 57 % de la fonction publique d’État, 61 % de la fonction publique territoriale et 78 % de la fonction publique hospitalière ⁽²⁾. La fonction publique est ainsi particulièrement féminisée – dans le secteur privé, les femmes ne représentent que 46 % des personnes employées.

- *La part des femmes dans les emplois supérieurs*

Au sein de la catégorie « A+ », les femmes représentant 43 % des agents publics. Elles représentent pourtant 67 % des fonctionnaires de la catégorie A.

(1) *Explorer les liens entre mixité et productivité dans les entreprises*, France stratégie, juin 2021.

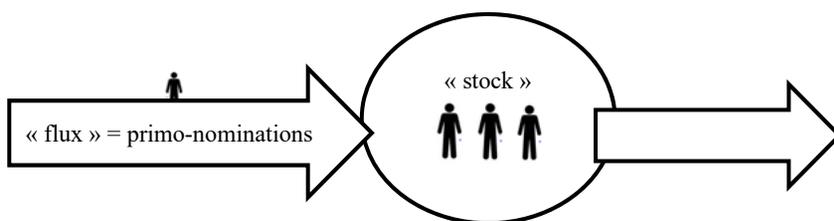
(2) *Rapport annuel sur l’état de la fonction publique*, Direction générale de l’administration et de la fonction publique, édition 2022.

Les femmes occupant un emploi de catégorie A+ sont minoritaires dans la fonction publique de l'État (41 %), mais majoritaires dans la fonction publique territoriale (53 %) et dans la fonction publique hospitalière (55 %).

Cette proposition de loi porte spécifiquement sur les emplois supérieurs et de direction des trois versants de la fonction publique, sur lesquels porte l'obligation de primo-nominations équilibrées prévue à l'article L. 132-5 du code général de la fonction publique. Deux indicateurs peuvent alors être distingués :

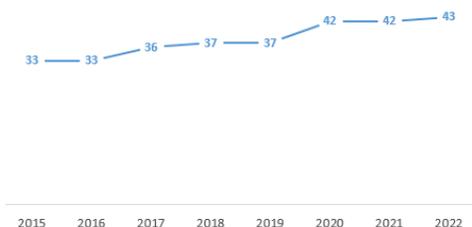
— la part des femmes « primo-nommés » au sein de ces emplois, communément appelé le « flux » ;

— la part des femmes occupant effectivement ces emplois, communément appelé, bien que votre rapporteur réprovoque le terme, « le stock ».



S'agissant des femmes primo-nommées au sein de ces emplois, dans les trois versants de la fonction publique, le taux de primo-nominations féminines a augmenté d'environ un point tous les ans entre 2013 et 2020, passant de 33 % à 43 %⁽¹⁾. Comme souligné par le rapport sur le bilan d'application de la « loi Sauvadet » du Sénat⁽²⁾, cette progression s'est effectuée « en dents de scie » et fut marquée par des progrès nets puis de fortes régressions ; elle est également plus lente s'agissant de la fonction publique territoriale et celle d'État.

TAUX DE PRIMO-NOMINATIONS DE FEMMES DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT

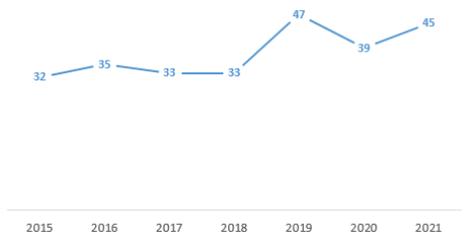


(1) Rapport d'information n° 723 fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le bilan d'application de la loi Sauvadet, dix ans après son adoption, Mmes Martine Filleul et Dominique Vérien, Sénat, Session ordinaire de 2021 – 2022, 21 juin 2022.

(2) Ibid.

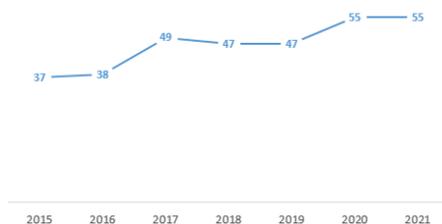
Sources : commission des Lois à partir des chiffres transmis par le ministère de la transformation et de la fonction publiques.

TAUX DE PRIMO-NOMINATIONS DE FEMMES DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE



Sources : commission des Lois à partir des chiffres transmis par le ministère de la transformation et de la fonction publiques.

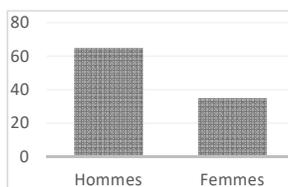
TAUX DE PRIMO-NOMINATIONS DE FEMMES DANS LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE



Sources : commission des Lois à partir des chiffres transmis par le ministère de la transformation et de la fonction publiques.

S’agissant de la part des femmes occupant ces emplois, en 2021, les femmes occupaient 35 % des emplois supérieurs et dirigeants de la fonction publique de l’État, 39 % de ceux de la fonction publique territoriale et 43 % de ceux de la fonction publique hospitalière. En 2015, ce taux était de 26 % dans la fonction publique d’État, de 28 % dans la fonction publique territoriale et de 37 % dans la fonction publique hospitalière.

PART DES FEMMES ET DES HOMMES DANS LES EMPLOIS SUPÉRIEURS ET DE DIRECTION DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L’ÉTAT



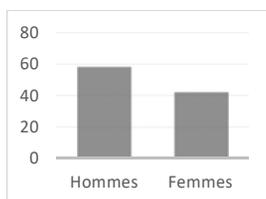
Source : chiffres transmis par le ministère de la transformation et de la fonction publiques.

PART DES FEMMES ET DES HOMMES DANS LES EMPLOIS SUPÉRIEURS ET DE DIRECTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE



Source : chiffres transmis par le ministère de la transformation et de la fonction publiques.

PART DES FEMMES ET DES HOMMES DANS LES EMPLOIS SUPÉRIEURS ET DE DIRECTION DE LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE



Source : chiffres transmis par le ministère de la transformation et de la fonction publiques.

La progression de la part des femmes dans les emplois supérieurs et de direction est ainsi lente. Elle reste à ce jour **largement insuffisante**.

- *Les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes dans la fonction publique*

Pour ce qui est des écarts de rémunérations, entre 2013 et 2020, l'écart s'est réduit d'environ 2 points mais demeure massif, passant de 13,9 % en défaveur des femmes à 11,8 %. En 2020, le niveau moyen de rémunération des femmes est de 2 270 euros, contre 2 573 euros pour les hommes.

Cet écart s'élève en 2020 à 13,8 % dans la fonction publique d'État, 8,5 % dans la fonction publique territoriale et 19,1 % dans la fonction publique hospitalière.

Ces écarts portent sur le salaire en équivalent temps (EQTP), permettant de comparer des salaires pour une quantité de travail équivalente. Ils s'expliquent pour leur majorité par les différences de positions professionnelles.

À profil identique (âge, qualification, statut, temps de travail et type d'employeur), les femmes perçoivent en moyenne 2,9 % de moins que les hommes dans la fonction publique d'État, 5,1 % dans la fonction publique territoriale et 3,4 % dans la fonction publique hospitalière. Ces écarts ont des explications multiples. Dans la fonction publique de l'État par exemple, il existe notamment un effet « ségrégation des corps » : à catégorie hiérarchique égale, les femmes sont souvent sur-représentées dans les métiers moins rémunérateurs (administratif,

enseignement, social, *etc.*). Dans neuf ministères, cet effet explique au moins les deux tiers des écarts de rémunérations constatés.

III. UNE PROPOSITION DE LOI INDISPENSABLE MAIS QUI NE RÉSOUT PAS À ELLE SEULE TOUTES LES DIFFICULTÉS

Cette proposition de loi représente des avancées importantes pour le renforcement de l'égalité professionnelle dans la fonction publique. Votre rapporteur salue le travail accompli par les autrices de cette proposition de loi qui est issue de travaux sur le long terme, ainsi que celui de Mme François Dumont, rapporteure du texte pour la commission des Lois du Sénat. Votre rapporteur a néanmoins conscience que cette proposition de loi ne lèvera pas à elle seule tous les obstacles à l'accès des femmes à la haute fonction publique. Les mécanismes contraignants et quantitatifs sont indispensables pour renforcer l'accès des femmes à ces emplois, mais doivent s'articuler avec des modifications profondes des cultures professionnelles et des actions structurelles sur les déterminants des inégalités. Votre rapporteur salue en cela l'important travail accompli par les acteurs institutionnels ainsi que par les différents réseaux féminins œuvrant pour l'égalité professionnelle dans le secteur public. Si la nature de la proposition de loi, son champ et son calendrier d'examen ne permettent pas d'aborder l'ensemble des leviers susceptibles de renforcer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, votre rapporteur rappelle que beaucoup a été fait en la matière depuis 2017 et que la bonne application et l'évaluation de la portée des différents dispositifs instaurés devront faire l'objet de la plus grande attention.

Il a jugé essentiel d'approfondir au cours de ses travaux préparatoires les trois thématiques suivantes, qui, sans entrer dans le périmètre de la proposition de loi, sont incontournables en matière d'égalité professionnelle dans la fonction publique :

— **les violences sexuelles et sexistes (VSS)** : conformément à l'annonce par le Président de la République lors de son discours du 25 novembre 2017 à l'occasion de la journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes et du lancement de la grande cause du quinquennat, le cinquième axe de l'accord du 30 novembre 2018 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique a pour objet de « *renforcer la prévention et la lutte contre les violences sexuelles et sexistes* ». La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a rendu obligatoire la mise en place par les employeurs publics de dispositifs de signalement et de suivi des violences sexistes et sexuelles, de harcèlement moral et de discrimination. Le bilan réalisé pour l'année 2021 dans la fonction publique de l'État montre que 755 saisines ont été enregistrées.

Pour renforcer l'efficacité des actions de prévention, de traitement et de sanction de ces agissements, la direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP) a publié en novembre 2022 un guide pour lutter contre les

violences sexistes et sexuelles dans la fonction publique. Elle a également rendu public en annexe de ce rapport le nombre de sanctions disciplinaires prises dans la fonction publique de l'État :

TOTAL DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES PRISES DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT À L'ENCONTRE DES AGENTS PUBLICS POUR VIOLENCES SEXUELLES ET SEXISTES (2021)

Sanctions prononcées	Total général
Révocation	58
Mise à la retraite d'office	< 3
Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 16 jours à 2 ans	25
Rétrogradation	< 5
Déplacement d'office	< 10
Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 4 à 15 jours	7
Abaissement d'échelon	0
Radiation du tableau d'avancement	0
Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 3 jours maximum	< 6
Blâme	< 20
Avertissement	< 6
Total général	131

Source : *Lutter contre les violences sexistes et sexuelles dans la fonction publique*, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, novembre 2022.

Votre rapporteur se montrera soucieux des résultats obtenus par ces dispositifs, tandis que, dans le secteur hospitalier en particulier, le baromètre *Donner des Elles à la santé – baromètre Janssen France* (IPSOS) révélait le 11 mai dernier que 82 % des femmes médecins hospitaliers s'étaient déjà senties discriminées au cours de leur carrière du fait de leur sexe et que 78 % d'entre elles avaient déjà été victimes de comportements sexistes. Chez les femmes managers de santé, en 2021, 63 % indiquaient avoir déjà fait l'objet de remarques gênantes sur leur tenue ou leur physique, et 64 % de blagues ou propos à connotation sexiste ou sexuelle ⁽¹⁾. Dans la fonction publique territoriale, enfin, 281 cas d'agissements sexistes contre des femmes ont été recensés en 2019 et 273 cas de harcèlement sexuel ⁽²⁾.

— **les secrétaires de mairie** : emplois occupés dans leur quasi-totalité par des femmes, les secrétaires de mairie assurent des missions diverses et constituent les véritables « *chevilles ouvrières de la vie communale* » ⁽³⁾. Alors qu'un tiers de ces agents pourrait partir en retraite d'ici à 2030, ce métier connaît d'importantes difficultés de recrutement. L'enjeu de la revalorisation du métier de secrétaire de mairie a fait l'objet d'une proposition de loi enregistrée à la Présidence du Sénat le

(1) *Enquête du syndicat des managers publics de santé sur les agissements sexistes, le harcèlement sexuel et les violences sexistes et sexuelles chez les managers de santé*, 2021.

(2) *Contribution écrite de « Dirigeantes et territoires »*.

(3) *Exposé des motifs de la proposition de loi n° 554 visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie*, Sénat.

30 mars 2022 ⁽¹⁾ et adoptée en avril dernier, et d'une seconde proposition de loi enregistrée à la Présidence du Sénat le 1^{er} mai 2023 ⁽²⁾ et en cours d'examen par la commission des Lois du Sénat. Le premier texte, dans sa version adoptée par le Sénat, a pour objet d'améliorer leur formation, faciliter leurs évolutions de carrière et ouvrir la possibilité pour les communes de 1 000 à 2 000 habitants de recruter des contractuels pour ces emplois. La seconde tend à créer, notamment, une voie de promotion interne dérogatoire pour les agents de catégorie C qui exercent cette fonction pour faciliter leur nomination en catégorie B, et à donner aux agents qui exercent ce métier le bénéfice d'avancements de carrière accélérés.

— **l'enjeu du *management* et des modalités de recrutement** : en effet, votre rapporteur souhaite souligner l'importance, en matière d'égalité professionnelle, du *management* et des politiques d'attractivité et de recrutement conduites. Ce point a été souligné par de très nombreuses personnes entendues à l'occasion des auditions. Dans la fonction publique territoriale, par exemple, les modalités de recrutement et notamment la rédaction des fiches de poste (les mots choisis, les compétences attendues, *etc.*) doivent faire l'objet de la plus grande attention. Dans la fonction publique hospitalière, l'existence trop souvent constatée d'un « esprit carabin » a été portée à l'attention de votre rapporteur, contre lequel il convient de lutter de façon volontariste pour assurer à la fois l'accès, mais aussi le maintien, des femmes aux emplois supérieurs.

*

* *

(1) Proposition de loi n° 598 visant à revaloriser le statut de secrétaire de mairie, adoptée en première lecture au Sénat le 6 avril 2023.

(2) Proposition de loi n° 554 visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie, Sénat.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

(art. L. 132-9 du code général de la fonction publique)

Suppression de la dispense de pénalités financières en cas de non-respect de l'obligation de nominations équilibrées aux emplois supérieurs de la fonction publique

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article supprime la dispense de pénalités financières dont les employeurs publics bénéficient aujourd'hui lorsqu'ils ne respectent pas l'obligation de nominations équilibrées, mais dont les emplois assujettis à cette obligation sont occupés par au moins 40 % de personnes de chaque sexe.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Cet article a été codifié par l'ordonnance n° 2021-1575 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique. La disposition figurait avant cette ordonnance au huitième alinéa de l'article 6 quater de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et avait été créée par l'article 82 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

➤ **Modification apportée par le Sénat**

Le Sénat a adopté un amendement en commission des Lois.

1. L'état du droit

a. La contribution financière due en cas de non-respect de l'obligation de nominations équilibrées entre les femmes et les hommes

La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, dite « loi Sauvadet », a introduit à l'article 6 quater de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (désormais codifié à l'article L. 132-5 du code général de la fonction publique) un dispositif de primo-nominations équilibrées aux emplois supérieurs de la fonction publique (cf. commentaire de l'article 2 de la présente proposition de loi).

La « loi Sauvadet » a également prévu qu'en cas de non-respect de cette obligation, une contribution est due (1), selon le versant de fonction publique, par le département ministériel intéressé (2), par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concerné ainsi que, au titre des nominations dans les emplois de direction de la fonction publique hospitalière, par le Centre national de gestion mentionné à l'article L. 453-1 du même code (3).

Le montant de cette contribution est égal au nombre de personnes manquantes au regard de l'obligation prévue à l'article L. 132-5 du même code, constaté au titre de l'année écoulée ou au titre de l'année au cours de laquelle se clôt le cycle de nominations pour les collectivités territoriales, multiplié par un montant unitaire.

En application du décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique (4), ce montant unitaire est fixé à 90 000 euros (5). Pour les communes ou les EPCI de plus de 40 000 habitants et de moins de 80 000 habitants spécifiquement, le montant unitaire de la contribution financière est fixé à 50 000 euros (6).

CONTRIBUTION FINANCIÈRE PAYÉE CHAQUE ANNÉE PAR VERSANT DE LA FONCTION PUBLIQUE (EN EUROS)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FPE	0	180 000	2 340 000	1 980 000	2 160 000	1 080 000
FPT	0	240 000	2 160 000	2 250 000	1 350 000	630 000
FPH	0	0	0	0	0	0
Taux de primo-nomination prévu par le droit	30 %	30 %	40 %	40 %	40 %	40 %
Montant unitaire de la contribution	60 000	90 000	90 000	90 000	90 000	90 000

Source : chiffres transmis par le ministère de la transformation et de la fonction publiques.

Aide à la lecture : par exemple, en 2019, dans la fonction publique de l'État, une contribution de 2 160 000 euros était due, qui représentait 24 unités manquantes.

(1) Article L. 132-8 du code général de la fonction publique.

(2) En application du décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique « sont considérés comme un même département ministériel (...) l'ensemble des services dont un même secrétariat général de ministère coordonne l'action ».

(3) Le Centre national de gestion est l'établissement public national à caractère administratif chargé de la gestion des personnels de direction de la fonction publique hospitalière, des directeurs des soins et des praticiens hospitaliers. Il exerce ses missions au nom du ministre chargé de la santé ou du directeur de l'établissement de rattachement du personnel qu'il gère. Il est placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé.

(4) Article 3.

(5) Il était fixé à 30 000 euros pour les nominations prononcées au titre des années 2013 et 2014 et à 60 000 euros pour celles au titre des années 2015 à 2017.

(6) Rapport n° 461 fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique, Mme Françoise Dumont, Sénat, session ordinaire de 2022-2023, 29 mars 2023.

En application du principe budgétaire de non-affectation des recettes aux dépenses, ces contributions sont versées au budget général de l'État. Puis, à l'occasion des conférences budgétaires, le fonds en faveur de l'égalité professionnelle (FEP) est abondé. En effet, la circulaire du 22 février 2019 relative à l'appel à projets du fonds en faveur de l'égalité professionnelle dans la fonction publique de l'État précise que le fonds est « *alimenté notamment par le produit des pénalités versées en cas de non-respect des obligations légales en matière de nominations équilibrées sur les emplois de direction de l'État* ».

Le fonds en faveur de l'égalité professionnelle (FEP)

Le FEP a été créé par l'accord majoritaire relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique du 30 novembre 2018. Il a ensuite été mis en œuvre par la circulaire du 22 février 2019 ⁽¹⁾. Initialement prévu pour la seule fonction publique de l'État, il a été étendu en 2022 aux deux autres versants de la fonction publique.

Ce fonds a pour objectif d'accompagner les administrations dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets visant à la promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Le fonds permet de cofinancer des actions concrètes et innovantes permettant la diffusion d'une culture de l'égalité, un égal accès aux responsabilités professionnelles et la prévention des violences sexuelles et sexistes.

Le fonds est piloté par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), en lien avec le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE).

Il a permis en 2022 de cofinancer 100 projets (51 % pour la fonction publique de l'État, 38 % pour la fonction publique territoriale et 11 % pour la fonction publique hospitalière), pour un montant d'environ 1,07 million d'euros.

Exemples de projets financés :

- création d'un colloque « égalité » chez les sapeurs-pompiers (ministère de l'Intérieur) ;
- création d'un concours d'éloquence au féminin dans l'académie de Montpellier (ministère de l'Éducation nationale) ;
- projet de sensibilisation des agents aux enjeux de l'égalité professionnelle, au management inclusif et à déjouer les multiples formes de violence (commune de Vénissieux), *etc.*

Les administrations dont les projets sont cofinancés par le FEP s'engagent à produire un bilan d'exécution de leur projet à l'issue de sa réalisation. Ce bilan doit notamment décrire les actions réalisées, les livrables produits et analyser l'impact du projet sur les bénéficiaires.

(1) *Circulaire du 22 février 2019 relative à l'appel à projets du fonds en faveur de l'égalité professionnelle dans la fonction publique de l'État.*

En 2023, 107 dossiers ont été déposés pour les trois versants de la fonction publique et 82 ont été sélectionnés, pour un financement de 874 000 euros (à 53 % pour la fonction publique de l'État, 27 % pour la fonction publique territoriale et 20 % pour la fonction publique hospitalière).

Votre rapporteur formule le vœu, qu'à terme, les associations (et non uniquement les administrations) puissent bénéficier de l'accompagnement proposé par le FEP.

b. La dispense de contribution financière

L'article 82 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de fonction publique a instauré une dispense de contribution financière. L'article L. 132-9 du code général de la fonction publique prévoit ainsi que par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 132-8 du même code, qui dispose que le « *montant de cette contribution est égal au nombre de personnes manquantes au regard de l'obligation prévue, constaté au titre de l'année écoulée ou au titre de l'année au cours de laquelle se clôt le cycle de nominations prévu au dernier alinéa du même article, multiplié par un montant unitaire* », l'employeur est dispensé de contribution au terme de l'année écoulée ou, dans la fonction publique territoriale, au terme de la période lors de laquelle un cycle de quatre primo-nominations ⁽¹⁾ est achevé, si les emplois assujettis à l'obligation prévue à l'article L. 132-5 relevant de sa gestion sont occupés par au moins 40 % de personnes de chaque sexe.

Il dispose également que le nombre de personnes de chaque sexe devant occuper ces emplois en application de cette règle est arrondi à l'unité inférieure et que les mesures permettant de tendre vers cette proportion sont définies par chaque employeur au sein du plan d'action pluriannuel mentionné à l'article L. 132-1 du même code (*cf.* commentaire de l'article 4 de la présente proposition de loi) ⁽²⁾.

À ce jour, les résultats de la fonction publique hospitalière ont dépassé les objectifs fixés. Elle n'a ainsi été redevable d'aucune contribution financière, donc d'aucune dispense.

La fonction publique de l'État n'a fait l'objet d'aucune dispense.

Pour la fonction publique territoriale, le mécanisme est récent puisqu'il a été instauré depuis le dernier renouvellement des assemblées délibérantes, soit en 2020 pour les communes et EPCI et en 2021 pour les départements et les régions. Une seule dispense a été enregistrée, en 2021, dans la commune du Port à la Réunion.

(1) Avant la loi du 6 août 2019, l'obligation s'appréciait sur un cycle de cinq nominations successives.

(2) « Pour assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, l'État et ses établissements publics administratifs, les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants ainsi que les autres établissements publics mentionnés à l'article L.5 élaborent et mettent en œuvre un plan d'action pluriannuel dont la durée ne peut excéder trois ans renouvelables. »

Les cas de la mairie de Paris et du conseil régional d'Île-de-France en 2021 et 2022

Les dispenses accordées à la ville de Paris ⁽¹⁾ et au conseil régional d'Île-de-France, qui ont nommé moins de 40 % d'hommes à leurs emplois supérieurs, en 2021 et 2022, n'étaient pas liées à la disposition issue de la loi de 2019, qui n'était pas encore en vigueur lors de ces cycles de nominations. Elles étaient motivées par la volonté de la ministre de la fonction publique de ne pas pénaliser des politiques de nominations plus favorables aux femmes que ne le prévoyait la loi. Votre rapporteur considère que cette décision était idoine et qu'il convient de mettre en place un cadre législatif protecteur des employeurs publics qui font le choix de nommer de façon volontariste des femmes.

2. Le dispositif proposé

L'article 1er de la proposition de loi prévoit, dans sa version initiale, l'abrogation de l'article L. 132-9 du code général de la fonction publique, portant sur la dispense aujourd'hui offerte aux employeurs publics qui ne respectent pas l'obligation de nominations équilibrées mais dont les emplois sont d'ores et déjà occupés par au moins 40 % de personnes de chaque sexe.

3. Les modifications apportées par le Sénat

L'article 1^{er} a été modifié en commission des Lois du Sénat par un amendement de la rapporteure Mme Françoise Dumont (amendement COM-1) visant à repousser l'abrogation de l'article L. 132-9 du code général de la fonction publique au 1^{er} janvier 2029. Cet ajout est justifié, d'après la rapporteure, par la création par la commission des Lois du Sénat d'un article 3 *bis* à la présente proposition de loi, relatif à l'instauration d'une obligation de taux de 40 % au moins de personnes de chaque sexe au sein des emplois concernés par l'obligation de nominations équilibrées. Cet article entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2029, ce qui justifie de reporter l'abrogation de l'article L. 132-9 du code général de la fonction publique à cette même date.

En conséquence :

— entre l'adoption de la présente proposition de loi et le 31 décembre 2024 ⁽²⁾ : le taux minimum de primo-nominations reste fixé à 40 % et l'employeur public qui ne le respecte pas mais qui respecte l'obligation d'avoir 40 % au moins de personnes de chaque sexe au sein des emplois concernés demeure exempté du paiement de la contribution financière ;

— entre le 1^{er} janvier 2025 et le 31 décembre 2028, le taux minimum de primo-nomination est fixé à 45 % en application de l'article 2 de la proposition de

(1) En 2018, la ville de Paris a nommé 11 femmes aux postes de directeur et de sous-directeurs, soit 69 % des nominations. Les femmes représentaient 47 % des emplois de l'encadrement supérieur et de la direction.

(2) L'augmentation du taux de primo-nomination de 40 % à 45 % prévu à l'article 2 de la présente proposition de loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

loi, et l'employeur public est toujours exempté du paiement de la contribution financière s'il respecte le taux de 40 % au moins de personnes de chaque sexe dans les emplois supérieurs ;

— enfin, à partir du 1^{er} janvier 2029, le taux minimum de primo-nomination est de 45 % et la dispense du paiement de la contribution n'existe plus. En revanche, le taux obligatoire d'au moins 40 % de personnes de chaque sexe au sein de ces emplois entre en vigueur.

4. Les modifications apportées par la commission des Lois

La commission des Lois a adopté l'article 1^{er}, modifié par l'amendement CL1 de Mme Emmanuelle Anthoine, qui tend à avancer la date de l'entrée en vigueur du dispositif de 2029 à 2027.

*

* *

Article 2

(art. L. 132-9 du code général de la fonction publique)

Augmentation du taux de personnes de chaque sexe dans les primo-nominations aux emplois supérieurs de la fonction publique

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 tend à fixer à 50%, au lieu de « au moins 40 % » en l'état du droit, le taux minimum de personnes de chaque sexe dans les primo-nominations aux emplois supérieurs et de direction des trois versants de la fonction publique. Il dispose également que si les emplois assujettis à l'obligation de nominations équilibrées sont occupés par moins de 40 % de personnes de chaque sexe, les nominations peuvent concerner 50 à 60 % de personnes du sexe sous-représenté.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 132-5 du code général de la fonction publique a été codifié par l'ordonnance n° 2021-1575 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique. La disposition figurait avant cette ordonnance au premier alinéa de l'article 6 *quater* de la loi n° 83-34 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et avait été introduite par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte

contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, dite « loi Sauvadet ».

➤ **Modification apportée par le Sénat**

Le Sénat a adopté un amendement en commission des Lois et deux amendements en séance publique.

1. L'état du droit

a. Le taux minimum de 40 % de personnes de chaque sexe dans les primo-nominations aux emplois supérieurs et de direction

En application de l'article L. 132-5 du code général de la fonction publique, les nominations dans les emplois supérieurs et de direction de la fonction publique doivent concerner au titre de chaque année civile au moins 40 % de personnes de chaque sexe. La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, dite « loi Sauvadet », qui a introduit ce dispositif, a instauré un calendrier échelonné d'application. Le taux minimum de personnes de chaque sexe fut ainsi fixé à 20 % en 2013 et 2014, 30 % en 2015 et 2016, et s'élève à 40 % depuis 2017 ⁽¹⁾.

Les emplois concernés sont :

- les emplois supérieurs ;
- les autres emplois de direction de l'État ;
- les emplois de direction des établissements publics de l'État ;
- les emplois de direction des régions, des départements, des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 40 000 habitants et du Centre national de la fonction publique territoriale ;
- les emplois de direction de la fonction publique hospitalière.

Le nombre de personnes de chaque sexe devant être nommées en application de cette règle est arrondi à l'unité inférieure ⁽²⁾. Par exemple, si 4 personnes sont primo-nommées, il suffit qu'une seule femme, ou qu'un seul homme, soit nommée pour que le taux minimum de 40 % de personnes de chaque sexe soit respecté.

(1) La loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a avancé d'un an l'atteinte de cet objectif, en la fixant à 2017. La « loi Sauvadet » l'avait initialement fixé à 2018.

(2) Article L. 132-5 du code général de la fonction publique.

Le dispositif ne s'applique qu'aux primo-nominations. Il ne concerne ainsi ni les renouvellements dans un même emploi, ni les nominations dans un même type d'emploi.

Sont concernés environ 6 000 emplois, qui sont recensés dans l'annexe du décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique. Le décret distingue :

— dix catégories d'emplois dans la fonction publique de l'État : par exemple secrétaire général, directeur général et directeur d'administration centrale, chefs de service et sous-directeurs, inspecteurs civils du ministère de la Défense, postes territoriaux occupés par des préfets, emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel, *etc.*

— quatre dans la fonction publique territoriale : notamment les directeurs généraux des services et directeurs généraux adjoints des services ;

— deux dans la fonction publique hospitalière : notamment les directeurs de centre hospitalier universitaire et de directeurs de centre hospitalier régional, les emplois fonctionnels de directeur d'hôpital, d'établissement sanitaire social et médico-social ou encore de soins ;

— des emplois de dirigeants de cinquante établissements publics de l'État : agence centrale des organismes de sécurité sociale, agence des services de paiement, agence française de développement, *etc.*

b. Évaluation du dispositif

Dans leur rapport d'information sur le bilan d'application de la « loi Sauvadet » dix ans après son adoption ⁽¹⁾, les sénatrices Mmes Martine Filleul et Dominique Vérien rappellent tout d'abord que les données souffrent d'un décalage dans le temps : les chiffres au 31 décembre d'une année ne sont publiés que deux ans plus tard.

Dans l'ensemble de la fonction publique et tous postes confondus, l'augmentation de la part des primo-nominations féminines dans les emplois d'encadrement et de direction fut d'un point par an entre 2014 et 2018. Le taux a dépassé le seuil de 40 % en 2019. Au total, le taux de primo-nominations féminines a ainsi augmenté de 10 points entre 2013 (33 %) et 2020 (43 %), ce qui démontre l'efficacité du dispositif de l'obligation de nominations équilibrées.

Déclinée par versant de fonction publique, cette évolution révèle toutefois une progression « en dents de scie » et des progrès tardifs dans la fonction publique

(1) Rapport d'information n° 723 fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le bilan d'application de la loi Sauvadet, dix ans après son adoption, Mmes Martine Filleul et Dominique Vérien, Sénat, session ordinaire de 2021-2022, 21 juin 2022.

territoriale et la fonction publique de l'État. En 2021, le taux de primo-nominations féminines s'élève à 42 % dans la fonction publique de l'État, 45 % dans la fonction publique territoriale et 55 % dans la fonction publique hospitalière.

Le détail des taux par année et par versant de la fonction publique est précisé dans la première partie du présent rapport.

2. Le dispositif proposé

L'article 2 de la proposition de loi dans sa version déposée au Sénat modifie l'article L. 132-5 du code général de la fonction publique afin de :

— prévoir que les primo-nominations doivent concerner au titre de chaque année civile 50 % de personnes de chaque sexe (et non plus au moins 40 %) ;

— préciser que si les emplois concernés sont occupés par moins de 40 % de personnes de chaque sexe, les nominations peuvent concerner 50 % à 60 % de personnes du sexe sous-représenté.

Cette seconde disposition vise, d'après l'exposé des motifs de la proposition de loi, à « *accélérer le rééquilibrage* ». Comme souligné par Mme Caroline Chassin, chargée des thématiques « égalité professionnelle » au syndicat des managers publics de santé, dont les propos ont été retranscrits dans le rapport de la Délégation aux droits des femmes précédemment mentionné : « *Pourquoi nous arrêter à 40 % et ainsi accepter intrinsèquement dans les chiffres que les femmes doivent être minoritaires ?* ».

3. Les modifications apportées par le Sénat

Les commissaires aux Lois du Sénat ont adopté l'amendement COM-2 déposé par la rapporteure, Mme Françoise Dumont, qui a abaissé le taux de primo-nominations de personnes de chaque sexe de 50 % à « au moins 45 % ».

Cet amendement tend également à préciser que cette disposition entrerait en application le 1^{er} janvier 2025 pour l'ensemble des emplois mentionnés à l'article L. 132-5 du code général de la fonction publique, à l'exception des emplois mentionnés au 4^o ⁽¹⁾ et pour ces derniers à l'issue du prochain renouvellement général des assemblées délibérantes des communes et EPCI. La rapporteure de la commission des Lois du Sénat a en effet considéré qu'il « [était] *nécessaire de laisser un peu de temps aux administrations pour s'adapter à cette obligation renforcée* » ⁽²⁾.

(1) Emplois de direction des régions, des départements, des communes et établissements publics de coopération intercommunale de plus de 40 000 habitants et du Centre national de la fonction publique territoriale.

(2) Rapport n° 461 fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique, Mme Françoise Dumont, Sénat, session ordinaire de 2022-2023, 29 mars 2023.

En séance publique, le Sénat a adopté deux autres amendements :

— un premier (n° 26 *rect. ter*), déposé par le Gouvernement, qui instaure une dérogation pour les administrations « *qui partent de plus loin en terme de primo-nominations à des postes à responsabilités* » d’après son exposé sommaire. Les administrations pour lesquelles les nominations ont concerné moins de 40 % de personnes de chaque sexe en moyenne au titre des années 2020 à 2022, seraient soumises, à partir de l’entrée en vigueur de la présente loi et jusqu’au 1^{er} janvier 2025, à une obligation de progression de ce taux de trois points. À compter du 1^{er} janvier 2025, ils seraient soumis à une obligation de progression de ce taux de trois points tous les trois ans, jusqu’à ce que le taux mentionné au premier alinéa de l’article L. 132-5 du code général de la fonction publique soit atteint ;

— un second (n° 21) déposé par la sénatrice Mme Nicole Duranton, corrigeant un oubli et précisant que le taux de 45 % applicable aux primo-nominations entrera en vigueur à compter du prochain renouvellement général des régions et départements, et non uniquement de celui des communes et EPCI.

4. Les modifications apportées par la commission des Lois

La commission des Lois a adopté l’article 2, modifié par plusieurs amendements :

— *Trois amendements identiques, parmi lesquels celui de votre rapporteur, ayant pour objet de fixer le taux de primo-nominations équilibrées à 50 % ;*

— *Deux amendements identiques, parmi lesquels celui de votre rapporteur, visant à rétablir la phrase issue de la rédaction initiale de la proposition de loi, en application de laquelle « si les emplois assujettis à l’obligation [de primo-nominations équilibrées] sont occupés par moins de 40 % de personnes de l’un des deux sexes, les nominations peuvent concerner 50 à 60 % de personnes du sexe sous-représenté. » ;*

— un amendement CL58 de Mme Cécile Untermaier visant à décaler l’entrée en vigueur de la disposition de 2025 à 2026 ;

— un amendement de votre rapporteur ayant pour objet de supprimer le régime « dérogatoire » pour les employeurs de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière ;

— la Commission a également adopté quatre amendements rédactionnels déposés par votre rapporteur.

*

* *

Article 2 bis (nouveau)

(art. L. 132-5-1 [nouveau] du code général de la fonction publique)

Obligation de publication relative aux écarts éventuels de représentation entre les femmes et les hommes dans les emplois soumis à l'obligation de primo-nominations équilibrées

Introduit par la Commission

Cet article additionnel est issu de l'adoption de l'amendement CL83 déposé par votre rapporteur. Il poursuit un objectif de cohérence de la proposition de loi, en insérant après l'article 2 de celle-ci un article additionnel comportant deux alinéas figurant précédemment à son article 4. Il porte sur l'obligation faite aux employeurs de publier chaque année les écarts éventuels de représentation entre les femmes et les hommes dans les emplois soumis à l'obligation prévue à l'article L. 132-5 du code général de la fonction publique.

La sanction attachée au non-respect de cette obligation est modifiée, d'une « pénalité [qui] ne peut excéder 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels » à une « contribution forfaitaire dont le montant est déterminé dans des conditions prévues à l'article L. 9 [du code général de la fonction publique] ».

Il apparaît en effet plus pertinent d'inscrire cette disposition au sein d'un nouvel article L. 132-5-1, après l'article L. 132-5 du code général de la fonction publique relatif aux primo-nominations équilibrées, plutôt que dans la section 3 du chapitre II du titre III du livre Ier, comme proposé dans le texte du Sénat.

*

* *

Article 2 ter (nouveau)

(art. L. 132-7 [nouveau] du code général de la fonction publique)

Suppression de la disposition en application de laquelle chaque renouvellement général de l'organe délibérant de l'autorité territoriale « réinitialise » la comptabilisation des primo-nominations

Introduit par la Commission

Cet article additionnel est issu de l'adoption de l'amendement CL97 déposé par votre rapporteur. Il tend à modifier l'article L. 132-7 du code général de la fonction publique afin de supprimer la disposition en application de laquelle chaque renouvellement général de l'organe délibérant de l'autorité territoriale « réinitialise » la comptabilisation des nominations lorsque l'autorité n'a pas procédé à des nominations dans au moins quatre emplois au titre d'une même année civile.

*

* *

Article 3

(art. L. 132-5 et L 132-8 du code général de la fonction publique)

Modification du périmètre des emplois assujettis à l'obligation de nominations équilibrées

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Cet article vise à élargir le périmètre des emplois concernés par l'obligation de nominations équilibrées prévue à l'article L. 132-5 du code général de la fonction publique.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Cf. les commentaires des articles 1^{er} et 2 de la présente proposition de loi.

➤ **Modification apportée par le Sénat**

Le Sénat a adopté un amendement en commission des Lois.

1. L'état du droit

Les nominations aux emplois suivants doivent concerner au titre de chaque année civile au moins 40 % de personnes de chaque sexe :

- emplois supérieurs ;
- autres emplois de direction de l'État ;
- emplois de direction des établissements publics de l'État ;
- emplois de direction des régions, des départements, des communes et établissements publics de coopération intercommunale de plus de 40 000 habitants et du Centre national de la fonction publique territoriale ⁽¹⁾ ;
- emplois de direction de la fonction publique hospitalière.

Au total, parmi les 6 000 emplois environ visés par le dispositif des nominations équilibrées, 3 750 concernent la fonction publique de l'État, 2 300 la fonction publique territoriale et 600 la fonction publique hospitalière.

S'agissant des emplois de direction au sein des collectivités territoriales et des EPCI, le seuil du nombre d'habitants au-delà duquel celles-ci sont concernées avait été fixé par la « loi Sauvadet » de 2012 à 80 000 habitants avant d'être abaissé par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique à 40 000 habitants. L'abaissement du seuil de population de 80 000 à 40 000 habitants a fait entrer dans le périmètre du dispositif environ 370 collectivités supplémentaires. L'article L. 132-7 du même code prévoit en outre plusieurs dérogations visant à garantir l'équilibre du dispositif, parmi lesquelles une dérogation pour les collectivités territoriales et les EPCI disposant de moins de trois emplois fonctionnels de direction créés par leur organe délibérant. *In fine*, seules 120 parmi ces 370 collectivités étaient dotées de trois emplois fonctionnels au moins, et échappaient ainsi aux dérogations prévues à l'article L. 132-7.

Aujourd'hui, d'après les chiffres transmis par le ministère de la transformation et de la fonction publiques à votre rapporteur, 780 collectivités sont éligibles. Or, seulement 480 d'entre elles ont au moins trois emplois fonctionnels, et sont donc soumises au DNE.

Au cours de ses travaux préparatoires, le rapporteur a plus largement été alerté par plusieurs personnes entendues sur les difficultés d'application du DNE à la fonction publique territoriale, et sur la nécessité, dans les dispositifs qui seront examinés et adoptés dans le cadre de l'examen de cette proposition de loi, de prêter attention à leurs spécificités.

(1) La mention du Centre national de la fonction publique territoriale a été ajoutée par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Les emplois non concernés par le dispositif de nominations équilibrées

Le dispositif de nominations équilibrées (DNE) s'applique aux nominations prononcées sur les emplois listés à l'annexe du décret du 30 avril 2012 mentionné précédemment, quelle que soit l'origine statutaire de l'agent nommé (y compris militaire, magistrat, administrateur parlementaire, *etc.*).

À l'inverse, comme précisé par la circulaire du 11 avril 2016 relative à l'application du décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 modifié relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique, certains emplois ne sont pas soumis à l'obligation de nominations équilibrées :

- les **postes militaires de haute responsabilité** ;
- les **emplois juridictionnels** (magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif) ;
- les **emplois de la fonction publique parlementaire**.

S'agissant des magistrats de l'ordre judiciaire, les femmes représentent 70 % de l'ensemble du corps, mais la fonction de premier président est occupée par seulement 39 % de femmes en 2023 et celle de procureur générale par 37 % ⁽¹⁾. L'étude d'impact du projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire (mai 2023) indique que l'extension du dispositif de la « loi Sauvadet » à ces postes de la magistrature judiciaire n'a pas été retenue par le Gouvernement, qui propose dans le texte l'ajout de la disposition suivante dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature : « *Les nominations des magistrats sont effectuées dans le respect de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service et les particularités de l'organisation judiciaire, ces nominations favorisent l'égal accès des femmes et des hommes aux plus hauts emplois de la magistrature judiciaire.* »

S'agissant des magistrats de l'ordre administratif, les femmes représentent 60 % des effectifs totaux.. Au Conseil d'État, il y a 3 femmes présidentes de sections consultatives et 4 hommes. Au sein des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs, 40 % des juridictions sont présidées par des femmes ⁽²⁾.

S'agissant de la fonction publique parlementaire, les fonctionnaires des deux assemblées sont des fonctionnaires de l'État, mais qui ne sont pas soumis aux dispositions statutaires du reste de la fonction publique. Ils relèvent d'un statut propre arrêté par le Bureau de chaque assemblée. À l'Assemblée nationale, au 31 décembre 2021, les femmes représentaient 36,6 % du corps des administrateurs. La part des femmes dans les postes d'encadrement et de direction de l'Assemblée nationale s'élevait à 37 % ; 36 % des emplois de chefs de divisions et 41 % de ceux de secrétaires généraux et de directeurs étaient occupés par des femmes ⁽³⁾.

(1) *Étude d'impact du projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire, 10 mai 2023.*

(2) *Égalité professionnelle femmes – hommes : la place des femmes au sein de la justice administrative, Conseil d'État, 7 mars 2022.*

(3) *Bilan social de l'Assemblée nationale de 2021 (juillet 2022).*

En plus de ceux mentionnés par la circulaire de 2016, deux autres entités ne sont également pas concernés par le DNE :

— les **cabinets ministériels** : au 1^{er} août 2022, les femmes représentent 40 % des effectifs des cabinets ministériels mais seulement 22 % des directeurs de cabinet et 39 % des directeurs adjoints. Au sein du cabinet militaire de la première ministre et du cabinet du ministère des armées, elles représentent 18 % des membres du cabinet. S’agissant enfin du cabinet du Président de la République, les femmes représentent 27 % des conseillers. Le 17 mars 2023, le directeur de cabinet de la première ministre Élisabeth Borne a adressé un courrier à l’ensemble des directeurs de cabinet, indiquant que *« toute nouvelle nomination en cabinet qui dégradera ou n’améliorera pas le niveau de parité au sein d’un cabinet ministériel sera écartée, sauf exception que j’arbitrerai à mon niveau après échange avec vous. Une attention toute particulière sera apportée aux nominations dans les directions de cabinet (directeur de cabinet et directeur adjoint, chef de cabinet) par la secrétaire générale du Gouvernement et par le cabinet de la Première ministre. »* ;

— les **centres de gestion** : les centres de gestion sont des établissements publics locaux, créés dans chaque département ⁽¹⁾, dirigés par un conseil d’administration composé de 15 à 30 représentants élus des collectivités territoriales et des établissements publics affiliés. Ils assument des missions relatives au recrutement et à la gestion de certaines catégories d’agent territoriaux. Les emplois de direction dans ces centres ne sont pas concernés par le DNE, contrairement à ceux du Centre national de la fonction publique territoriale ⁽²⁾ ;

— les emplois supérieurs du **Conseil économique social et environnemental (CESE)**.

2. Le dispositif proposé

En premier lieu, l’article 3, dans sa version initiale, tend à étendre le périmètre de l’ensemble des catégories à l’exception de la catégorie « 1^o emplois supérieurs », aux emplois « d’encadrement supérieur ».

En second lieu, il abaisse le seuil de population des collectivités au-dessus duquel l’obligation de primo-nomination s’applique de « plus de 40 000 habitants » à « plus de 20 000 habitants ».

Dans cette rédaction, cet article élargit ainsi le périmètre des emplois concernés par l’obligation de nominations équilibrées.

La première modification, relative à l’extension du dispositif aux emplois « d’encadrement supérieur » conduirait à viser entre 20 et 21 000 emplois au total ⁽³⁾, au lieu de 6 000 en l’état du droit.

(1) Sauf en Île-de-France où il existe deux centres interdépartementaux de gestion : le CIG Petite Couronne et le CIG Grande couronne.

(2) 4^o de l’article L. 132-5 du code général de la fonction publique.

(3) Il existe environ 25 000 emplois d’encadrement dans la fonction publique d’État, auxquels il faut retrancher environ 4 000 magistrats judiciaires.

La seconde modification, relative à l'abaissement du seuil de population des collectivités territoriales, augmenterait les collectivités concernées de 300 d'après les chiffres transmis par le ministère de la transformation et de la fonction publiques, sans qu'il n'ait été possible au ministère de préciser celles ayant au moins trois emplois fonctionnels – estimables à la moitié d'entre elles – ni le nombre d'emplois supplémentaires que cela représenterait.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Dans sa version résultant de l'adoption COM-3 déposé par la rapporteure, Mme Françoise Dumont, en commission des Lois au Sénat, l'article prévoit désormais que :

— au 3°, le champ des « *emplois de direction des établissements publics de l'État* » devient celui des « *emplois comportant un mandat exécutif de dirigeant d'établissements publics de l'État* ». Cette modification est de portée seulement rédactionnelle. Elle est sans conséquence sur le périmètre des emplois soumis à l'obligation de nominations équilibrées. Toutefois, le Gouvernement entend, par voie réglementaire, inclure davantage d'établissements publics dans le périmètre du dispositif ;

— au 5°, l'appellation d'« *emplois de direction de la fonction publique hospitalière* » est remplacée par celle d'« *emplois supérieurs de direction de la fonction publique hospitalière* ». Cette modification a pour objectif de clarifier la rédaction de l'article L. 132-5 du code général de la fonction publique en excluant du champ d'application du DNE les emplois non fonctionnels d'adjoints de directeur d'hôpital et de directeurs d'établissement sanitaire, social et médico-social. D'après les chiffres transmis par le ministère de la transformation et de la fonction publiques, 2 551 emplois seraient concernés (2 028 directeurs d'hôpitaux et 523 directeurs d'établissements sociaux et médico-sociaux seraient directeurs adjoints sur des postes non fonctionnels). Cette modification rédactionnelle est également sans effet sur le périmètre actuel.

Une mesure de coordination est également prévue à l'article L. 132-8.

Le périmètre des emplois assujettis à l'obligation de nominations équilibrées demeurerait ainsi tel qu'il existe actuellement. Les modifications proposées dans la proposition de loi initiale n'ont ainsi pas été retenues.

4. Les modifications apportées par la commission des Lois

La commission des Lois a adopté cet article modifié par cinq amendements identiques, parmi lesquels celui de votre rapporteur, ayant pour objet d'abaisser le seuil de population à partir duquel les emplois de direction des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont concernés par

le dispositif de primo-nominations équilibrées prévu à l'article L. 132-5 du code général de la fonction publique, de 40 000 habitants à 20 000.

*
* *

Article 3 bis A (nouveau)

(art. L. 452-35 [nouveau] du code général de la fonction publique)

Création d'une nouvelle mission d'information pour les centres de gestion de la fonction publique territoriale

Introduit par la Commission

Cet article additionnel est issu de l'adoption de l'amendement CL84, déposé par votre rapporteur. Il vise à confier une nouvelle mission aux centres de gestion de la fonction publique territoriale : « une mission d'information sur l'égalité professionnelle et la lutte contre les discriminations ».

*
* *

Article 3 bis B (nouveau)

(art. 8 de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires)

Inscription d'un principe d'égal accès des femmes et des hommes aux plus hauts emplois de la fonction publique parlementaire

Introduit par la Commission

Cet article additionnel est issu de l'adoption de l'amendement CL67, déposé par votre rapporteur. Il vise à inscrire, à l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires que « dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement des services et les particularités de leur organisation, les assemblées parlementaires favorisent l'égal accès des femmes et des hommes aux plus hauts emplois de la fonction publique parlementaire ». Cette rédaction se veut respectueuse du principe de séparation des pouvoirs, en tant qu'elle laisse aux Bureaux des deux assemblées toute latitude dans l'application du principe d'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs de la fonction publique parlementaire.

*

* *

Article 3 bis

(art. L. 132-9 [nouveau] du code général de la fonction publique)

Instauration d'un taux minimal de 40 % de personnes de chaque sexe dans les emplois supérieurs de la fonction publique

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 bis a pour objet d'introduire un taux minimum, fixé à 40 %, de personnes de chaque sexe présentes dans les emplois supérieurs et de direction des trois versants de la fonction publique. Il instaure également une pénalité financière en cas de non-respect de cette disposition.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Il s'agit d'une disposition nouvelle.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le présent article a été introduit en commission des Lois par un amendement de la rapporteure, Mme Françoise Dumont. Il a été modifié par trois amendements adoptés en séance publique.

1. L'état du droit

a. Dans le secteur privé

Dans le secteur privé, la loi n° 2011-103 du 27 janvier 2011 relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle, dite loi « Copé-Zimmermann », a prévu la mise en œuvre, par paliers, de quotas au sein des conseils d'administration et de surveillance des sociétés cotées et des sociétés non cotées ayant au moins 500 salariés et réalisant un chiffre d'affaires ou un total de bilan d'au moins 50 millions d'euros ⁽¹⁾.

De plus, l'article 14 de la loi n° 2021-1774 du 24 décembre 2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle, dite « loi Rixain » étend cette obligation en prévoyant qu'à compter du 1^{er} mars 2026, les entreprises qui emploieront au moins 1 000 salariés pour le troisième exercice consécutif, seront

(1) Article L. 225-18-1 et L. 225-69-1 du code de commerce.

contraintes de respecter le taux minimal de 30 % de personnes de chaque sexe parmi les cadres dirigeants, d'une part, et les membres des instances dirigeantes, d'autre part. À partir du 1^{er} mars 2029, le taux passera à 40 %.

b. Dans le secteur public

Dans le secteur public, il n'existe à ce jour aucun quota portant sur les personnes de chaque sexe au sein des emplois soumis au dispositif de nominations équilibrées.

Néanmoins, d'une part, l'article 52 de la « loi Sauvadet » de 2012 impose un quota de personnalités qualifiées de chaque sexe dans les « conseils d'administration, les conseils de surveillance ou les organes équivalents des établissements publics non mentionnés à l'article 1er de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public. » La proportion fixée augmente progressivement, au fur et à mesure des renouvellements de ces instances : 40 % à compter du premier renouvellement, puis 50 % à compter du second. De surcroît, lorsque l'instance est composée au plus de huit personnalités qualifiées, l'écart entre le nombre de personnalités qualifiées de chaque sexe ne peut être supérieur à deux à la suite du premier renouvellement, puis à un à compter du deuxième renouvellement.

D'autre part, en application de l'article 1er du décret n° 2013-908 du 10 octobre 2013 relatif aux modalités de désignation des membres des jurys et des instances de sélection pour le recrutement, l'avancement ou la promotion interne des fonctionnaires relevant de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, « pour la désignation des membres des jurys et des instances de sélection constitués pour le recrutement, l'avancement ou la promotion interne des fonctionnaires relevant des lois du 11 janvier 1984, du 26 janvier 1984 et du 9 janvier 1986, l'autorité administrative chargée de l'organisation du concours, de l'examen ou de la sélection respecte une proportion minimale de 40 % de personnes de chaque sexe justifiant des compétences nécessaires ».

c. La nécessité de légiférer

Comme souligné par le rapport de la Délégation aux droits des femmes du Sénat mentionné précédemment ⁽¹⁾, « *les progrès dans les flux [c'est-à-dire au stade des primo-nominations] peinent à se traduire dans les stocks [c'est-à-dire la part des femmes et des hommes dans les emplois concernés]* ».

En effet, en 2021, la part des femmes dans les emplois visés par le DNE était de :

(1) *Rapport d'information n° 723 fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le bilan d'application de la loi Sauvadet, dix ans après son adoption, Mmes Martine Filleul et Dominique Vérien, Sénat, session ordinaire de 2021 – 2022, 21 juin 2022.*

— 43 % dans la fonction publique hospitalière ;

— 39 % dans la fonction publique territoriale ;

— 35 % dans la fonction publique de l'État ⁽¹⁾.

Ces taux globaux par versant de la fonction publique ne doivent en outre pas masquer la part de femmes plus faible encore dans certaines administrations ou certaines catégories d'emplois :

— la part des femmes dans les emplois supérieurs du ministère des affaires étrangères s'établissait à 29 % en 2021, et ceux du ministère des armées à 30 % ⁽²⁾ ;

— la part des femmes occupant l'emploi de directeur général des services au sein des collectivités territoriales était de 20 % en 2020 ⁽³⁾ et plus la strate de population de la collectivité est élevée, plus la part des femmes diminue ⁽⁴⁾ ;

— dans la fonction publique hospitalière, seulement 23 % des chefs d'établissement sont des femmes en 2022 ⁽⁵⁾.

D'après le rapport de la Délégation aux droits des femmes du Sénat précédemment mentionné, trois éléments permettent d'expliquer que l'augmentation de la part de femmes parmi les primo-nominations peine à se traduire dans la part des femmes dans les emplois visés par le DNE :

— le dispositif des nominations équilibrées ne concerne que les primo-nominations. Si le nombre de primo-nominations est faible, la vitesse de renouvellement des personnes occupant ces emplois l'est également. À titre indicatif, en 2019 et 2020, les emplois d'encadrement supérieur et de dirigeants de la fonction publique d'État n'ont été renouvelés qu'à hauteur respectivement de 38 % et 36 %, dont 16 % et 18 % par des personnes primo-nommées ;

— les femmes ne restent pas nécessairement en fonction durablement. Dès lors, le taux de primo-nominations féminine peut être élevé sans effet durable sur la part des femmes occupant ces emplois ;

— la variation de la part des femmes dans ces emplois dépend également de la composition initiale du « vivier », qui peut être peu féminisé. Dès lors, « *les quotas peuvent manquer d'efficacité à court terme* ». S'agissant de cette dimension, votre rapporteur considère à l'instar des auteures du rapport que l'absence de vivier

(1) Chiffres transmis par le ministère de la transformation et de la fonction publiques.

(2) Rapport d'information n° 723 fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le bilan d'application de la loi Sauvadet, dix ans après son adoption, Mmes Martine Filleul et Dominique Vérien, Sénat, session ordinaire de 2021 – 2022, 21 juin 2022.

(3) Ibid.

(4) Contribution écrite de l'association « Dirigeantes et territoires ».

(5) Chiffres transmis par la direction générale de l'offre de soins (DGOS).

constitue toutefois trop souvent un « *faux prétexte, témoignant de la persistance de résistances systématiques* » ⁽¹⁾.

L'article 3 *bis* de la proposition de loi constitue une traduction de la recommandation n° 1 de ce même rapport : « *définir, à terme, un quota de 40 % du sexe sous-représenté dans le stock des postes d'encadrement supérieur et dirigeant de la fonction publique* ».

2. Le dispositif proposé

a. En commission des Lois

L'article 3 bis de la proposition de loi résulte de l'adoption en commission des Lois du Sénat de l'amendement COM-4, déposé par la rapporteure. Le dispositif a ensuite été modifié par l'adoption de trois amendements en séance publique.

Dans sa version issue de l'examen en commission des lois, l'article 3 bis crée un nouvel article L. 132-9-1 dans le code général de la fonction publique, disposant que la proportion de personnes de chaque sexe occupant les emplois de chacun des ensembles mentionnés dans l'article L. 132-5 du même code, c'est-à-dire ceux soumis à l'obligation de primo-nominations équilibrées, ne peut être inférieur à 40 %. La disposition est introduite à la fin de la section 2 du chapitre II du titre III du livre Ier du code général de la fonction publique, relative aux « nominations équilibrées entre les femmes et les hommes ».

Lorsque l'employeur ne respecte pas cette obligation :

— il dispose d'un délai de trois ans pour se mettre en conformité. Il publie au bout d'un an des objectifs de progression et des mesures de correction retenues, selon des modalités définies par décret ;

— à l'expiration de ce délai, si les résultats obtenus sont toujours inférieurs au taux fixé par décret, l'employeur peut se voir appliquer une pénalité financière. Le montant de cette dernière ne peut excéder 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels. Il est fixé en tenant compte de la situation initiale s'agissant de la représentation de chaque sexe dans le département ministériel, la collectivité territoriale, l'EPCI ou l'établissement concerné, ainsi que des efforts constatés et des motifs du non-respect de l'obligation.

Cette pénalité financière est incompatible avec l'application de la pénalité prévue à l'article L. 132-8, relative au non-respect de l'obligation de nominations équilibrées.

L'entrée en vigueur du dispositif est fixée au 1er janvier 2029.

(1) Rapport d'information n° 723 fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le bilan d'application de la loi Sauvadet, dix ans après son adoption, Mmes Martine Filleul et Dominique Vérien, Sénat, Session ordinaire de 2021 – 2022, 21 juin 2022.

b. En séance publique

À l'issue de l'examen en séance publique :

— l'amendement n° 13 de M. Marie et cosignataires précise que lorsque la pénalité financière est appliquée, elle fait l'objet d'une publication sur le site internet du ministère chargé de la fonction publique, dans des conditions déterminées par décret ;

— le sous-amendement n° 30 de Mme Vogel et cosignataires précise que cette publication a lieu au plus tard trois mois après la décision de pénalité financière ;

— enfin, l'amendement n° 27 rect. quater du Gouvernement instaure un système dérogatoire pour les employeurs dont les emplois sont occupés par moins de 37 % de personnes de chaque sexe en moyenne au titre des années 2020 à 2022. Ceux-ci sont soumis dès l'entrée en vigueur de la présente loi et jusqu'au 1er janvier 2029 à une obligation de progression de ce taux de 3 points et d'autre part, à partir du 1er janvier 2029, à une obligation de progression de ce même taux de 3 points tous les 3 ans, jusqu'à ce que le taux de 40 % soit atteint.

3. Les modifications apportées par la commission des Lois

La commission des Lois a adopté cet article, modifié par plusieurs amendements :

— un amendement de votre rapporteur, qui tend à préciser que le périmètre sur lequel porte l'obligation du présent article est identique à celui prévu pour les primo-nominations équilibrées ;

— l'amendement CL13, de Mme Sandra Regol qui vise à prévoir qu'à l'expiration du délai de trois ans, si les résultats obtenus par l'employeur demeurent insuffisants, la pénalité financière est automatique, et non facultative ;

— deux amendements identiques, parmi lesquels l'un de votre rapporteur, ayant pour objet de remplacer la sanction actuellement prévue par une pénalité qui « ne peut pas dépasser un montant forfaitaire fixé par décret », afin d'harmoniser le régime de sanction avec celui prévu pour les primo-nominations équilibrées ;

— trois amendements identiques, parmi lesquels l'un de votre rapporteur, visant à accélérer l'entrée en vigueur de la disposition, en la fixant à 2027 plutôt que 2029 ;

— un amendement, déposé par votre rapporteur, visant à restreindre le champ du « régime dérogatoire » prévu pour les employeurs pour lesquels les emplois sont occupés par moins de 37 % de personnes de chaque sexe en moyenne au titre des années 2020 à 2022, à la seule fonction publique de l'État ;

— quatre amendements rédactionnels de votre rapporteur.

*

* *

Article 4

(art. L. 132-9-2 [nouveau] du code général de la fonction publique)

Création d'un index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans le secteur public

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 4 de la proposition de loi tend à instaurer un index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans le secteur public.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 104 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a instauré une obligation pour les entreprises d'au moins 50 salariés de calculer et de publier un index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté un amendement en commission des Lois et un amendement en séance publique, tous deux déposés par la rapporteure du Sénat, Mme Françoise Dumont.

1. L'état du droit

a. L'index de l'égalité professionnelle dans le secteur privé

i. Son fonctionnement

Afin de supprimer les écarts de rémunérations entre les femmes et les hommes dans l'entreprise et d'assurer une répartition équilibrée de chaque sexe parmi les cadres dirigeants et les membres des instances dirigeantes, et conformément à la recommandation de la Commission européenne de 2014 relative au renforcement de l'égalité des rémunérations des femmes et des hommes, la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel dispose que dans les entreprises d'au moins 50 salariés, l'employeur

est tenu de publier chaque année l'ensemble des indicateurs relatifs aux écarts de rémunérations entre les femmes et les hommes et les actions mises en œuvre pour les supprimer. Cet outil a été codifié à l'article L. 1142-8 du code du travail. Cette obligation s'est appliquée entre 2019 et 2020 à toutes les entreprises de plus de 250 salariés, et depuis 2020 à toutes celles de plus de 50 salariés.

L'ensemble de ces indicateurs est rendu public sur le site internet du ministère chargé du travail, dans des conditions déterminées par décret ⁽¹⁾.

Le décret n° 2019-15 du 8 janvier 2019 portant application des dispositions visant à supprimer les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes dans l'entreprise et relatives à la lutte contre les violences sexuelles et les agissements sexistes au travail est venu préciser la méthodologie de la construction de cet index. Son contenu est codifié au chapitre II *bis* du titre IV du livre Ier de la partie réglementaire du code du travail.

LISTE DES INDICATEURS

Entreprises entre 50 et 250 salariés (article D. 1142-2-1 du code du travail)	Entreprises de plus de 250 salariés (article D. 1142-2 du code du travail)
<p>1° L'écart de rémunération entre les femmes et les hommes, calculé à partir de la moyenne de la rémunération des femmes comparée à celle des hommes, par tranche d'âge et par catégorie de postes équivalents ;</p> <p>2° L'écart de taux d'augmentations individuelles de salaire entre les femmes et les hommes ;</p> <p>3° Le pourcentage de salariées ayant bénéficié d'une augmentation dans l'année suivant leur retour de congé de maternité, si des augmentations sont intervenues au cours de la période pendant laquelle le congé a été pris ;</p> <p>4° Le nombre de salariés du sexe sous-représenté parmi les dix salariés ayant perçu les plus hautes rémunérations.</p>	<p>1° L'écart de rémunération entre les femmes et les hommes, calculé à partir de la moyenne de la rémunération des femmes comparée à celle des hommes, par tranche d'âge et par catégorie de postes équivalents ;</p> <p>2° L'écart de taux d'augmentations individuelles de salaire <i>ne correspondant pas à des promotions entre les femmes et les hommes</i> ;</p> <p>3° <i>L'écart de taux de promotions entre les femmes et les hommes</i> ;</p> <p>4° Le pourcentage de salariées ayant bénéficié d'une augmentation dans l'année de leur retour de congé de maternité, si des augmentations sont intervenues au cours de la période pendant laquelle le congé a été pris ;</p> <p>5° Le nombre de salariés du sexe sous-représenté parmi les dix salariés ayant perçu les plus hautes rémunérations.</p>

L'annexe I de ce chapitre, pour les entreprises de plus de 250 salariés, et l'annexe II, pour celles comptant entre 50 et 250 salariés, précisent les modalités de calcul et d'évaluation des indicateurs. Elles définissent notamment la période de référence, les salariés à prendre en compte dans le calcul, les éléments de rémunérations et attribuent à chaque indicateur un nombre de points. Par exemple, l'écart de taux d'augmentations individuelles pour les entreprises de plus de

(1) Il ressort de l'article D. 1142-4 du code du travail que le niveau de résultat de l'entreprise est « publié annuellement, au plus tard le 1^{er} mars de l'année en cours, au titre de l'année précédente, sur le site internet de l'entreprise lorsqu'il en existe. À défaut, il est porté à la connaissance des salariés par tout moyen ».

250 salariés est évalué sur 20 points. L'écart de taux d'augmentations entre les sexes permet à l'entreprise d'obtenir 20 points s'il est inférieur ou égal à 2 points de pourcentage, 10 points s'il est supérieur à 2 et inférieur ou égal à 5 points de pourcentage, *etc.*, jusqu'à 0 point s'il est supérieur à 10 points de pourcentage.

Les indicateurs sont calculés et évalués selon ce barème, qui s'étend de 0 à 100 points.

De surcroît, en application de l'article L. 1142-11 du code du travail, dans les entreprises qui, pour le troisième exercice consécutif, emploient au moins mille salariés, l'employeur publie chaque année les écarts éventuels de représentation entre les femmes et les hommes parmi les cadres dirigeants au sens de l'article L. 3111-2 du même code, d'une part, et les membres des instances dirigeantes, d'autre part. Ces écarts de représentation sont rendus publics sur le site internet du ministre chargé du travail, dans des conditions définies par décret.

ii. Les sanctions

Dans les entreprises d'au moins 50 salariés, lorsque les résultats de l'entreprise au regard de ces indicateurs sont inférieurs à un niveau défini par décret (75 points en application de l'article D. 1142-6 du code du travail), la négociation sur l'égalité professionnelle porte également sur les mesures adéquates et pertinentes de correction et, le cas échéant, sur la programmation, annuelle ou pluriannuelle, de mesures financières de rattrapage salarial ⁽¹⁾. L'employeur publie, par une communication externe et au sein de l'entreprise, les mesures de correction, selon des modalités définies par décret ⁽²⁾.

Article L. 2242-1 du code du travail

Dans les entreprises où sont constituées une ou plusieurs sections syndicales d'organisations représentatives, l'employeur engage au moins une fois tous les quatre ans :

(...)

2° Une négociation sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, portant notamment sur les mesures visant à supprimer les écarts de rémunération, et la qualité de vie et des conditions de travail.

Lorsque les résultats obtenus par l'entreprise au regard de ces indicateurs se situent en-deçà d'un niveau défini par décret (fixé à 85 points par l'article D. 1142-6-1 du même code) l'employeur fixe et publie les objectifs de progression de chacun de ces indicateurs, selon les modalités prévues aux

(1) En l'absence d'accord prévoyant de telles mesures, celles-ci sont déterminées par décision de l'employeur, après consultation du comité social et économique. La décision est déposée auprès de l'autorité administrative, qui peut présenter des observations sur les mesures prévues par l'accord ou la décision de l'employeur.

(2) Article L. 1142-9 du code du travail.

articles L. 2242-1 et L. 2242-3 du même code et dans des conditions définies par le même décret ⁽¹⁾.

Dans les entreprises d'au moins 50 salariés, lorsque les résultats obtenus par l'entreprise se situent en-deçà d'un niveau défini par décret (fixé à 75 points par l'article D. 1142-8 du même code), l'entreprise dispose de trois ans pour se mettre en conformité. À l'expiration de ce délai, si les résultats sont toujours inférieurs à 75 points, l'employeur peut se voir appliquer une pénalité financière en application de l'article L. 1142-10 du code du travail ⁽²⁾.

Le montant de cette pénalité est fixé au maximum à 1 % des rémunérations et gains de cotisations sociales versées aux travailleurs salariés ou assimilés. Le montant est fixé par l'autorité administrative, dans des conditions prévues par décret. En fonction des efforts constatés dans l'entreprise en matière d'égalité salariale entre les femmes et les hommes, ainsi que des motifs de sa défaillance, un délai supplémentaire d'un an peut lui être accordé pour se mettre en conformité.

Le produit de cette pénalité est affecté au fonds de solidarité vieillesse mentionné à l'article L. 135-1 du code de la sécurité sociale, « *dont la mission est de prendre en charge les avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale* ».

iii. L'évaluation du dispositif

Plusieurs évaluations de l'index ont été réalisées depuis son entrée en vigueur. Celles-ci ont en premier lieu démontré que l'outil était de plus en plus utilisé par les entreprises et que la moyenne obtenue était en constante amélioration.

L'INDEX DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES DANS LE SECTEUR PRIVÉ

	2020	2021	2022	2023
Taux de répondants	54 %	61 %	61 %	72 %
Moyenne	84/100	85/100	86/100	88/100

Sources : chiffres transmis par le ministère de la transformation et de la fonction publiques, issus du ministère du travail.

Le nombre d'entreprises concernées ayant publié leur index au 1^{er} mars est ainsi en forte augmentation depuis 2020. La note moyenne obtenue par les entreprises est également en augmentation de 4 points depuis 2020.

93 % des entreprises ont désormais une note supérieure à 75 points.

(1) Article L. 1142-9-1 du code du travail.

(2) Dès lors, il ne peut se voir appliquer la pénalité financière prévue à l'article L. 2242-8 du même code.

La plupart des personnes entendues par votre rapporteur ont souligné toute la pertinence et l'utilité de cet indicateur. Toutefois, certaines limites ont également été mises en avant ⁽¹⁾ :

— beaucoup d'entreprises perçoivent l'index comme une nouvelle obligation administrative génératrice de complexité et nécessitant un investissement important en temps, compétences, et système d'informations ;

— l'outil est jugé insuffisamment précis : des marges d'erreur peuvent masquer des inégalités et certains indicateurs mériteraient d'être affinés, notamment celui du critère de l'augmentation au retour du congé maternité qui ne tient pas compte du montant de ladite augmentation ;

— l'index est perçu comme trop technique et ne suscitant pas suffisamment de débats et d'échanges au sein des entreprises.

Ainsi, l'index est un outil qui a fait ses preuves, et toutes les personnes entendues par votre rapporteur en soulignent la pertinence. Toutefois, il doit demeurer évolutif et tenir compte des remontées de terrain.

Les efforts doivent être poursuivis puisque seulement 2 % des entreprises ont la note maximale de 100 points et que 77 entreprises ont une note inférieure à 75 points depuis 4 ans.

Le contrôle du respect par les entreprises de leurs obligations en la matière est effectué par l'inspection du travail. Depuis 2019, celle-ci a conduit plus de 42 000 interventions, prononcé 695 mises en demeure et 49 pénalités ont finalement été notifiées aux entreprises pour absence de publication de l'index, absence de définition de mesures correctrices ou du fait d'un index inférieur à 75 points pendant plus de trois exercices consécutifs. Votre rapporteur juge utile de renforcer les contrôles opérés en la matière.

En tout état de cause, l'index devra évoluer à la suite de la transposition de la directive (UE) 2023/970 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'application du droit.

b. Deux principaux outils dans le secteur public : le rapport social unique et le plan d'action pluriannuel en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

i. Le rapport social unique

L'article 9 *bis* de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a créé le rapport social unique. Les dispositions le concernant ont

(1) *L'index de l'égalité professionnelle : utile mais imparfait*, Céreq Bref, 2022.

été codifiées aux articles L. 231-1 et suivants du code général de la fonction publique.

Les administrations de l'État, les autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, les établissements publics de l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les établissements ou services mentionnés à l'article L. 5 ⁽¹⁾ du même code sont tenus d'élaborer chaque année un rapport social unique rassemblant les éléments et données à partir desquels sont établies les lignes directrices de gestion ⁽²⁾, déterminant la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines. Ce rapport doit « *présente[r] l'état de la situation comparée des femmes et des hommes* », en application de l'article L. 231-2 du même code.

L'article 5 du décret n° 2020-1493 du 30 novembre 2020 relatif à la base de données sociales et au rapport social unique dans la fonction publique précise que le rapport social unique présente les éléments et données ainsi que les analyses permettant d'apprécier notamment « *la situation comparée des femmes et des hommes et son évolution* ».

Le rapport social unique sert de support à un débat relatif à l'évolution des politiques des ressources humaines et est rendu public ⁽³⁾.

ii. Le plan d'action pluriannuel en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

Tels qu'ils résultent de l'article 80 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les articles L. 132-1 et suivants du code général de la fonction publique disposent que l'État et ses établissements publics administratifs, les collectivités territoriales de et les EPCI de plus de 20 000 habitants, ainsi que d'autres établissements publics mentionnés à l'article L. 5 du même code « *élaborent et mettent en œuvre un plan d'action pluriannuel dont la durée ne peut excéder trois ans renouvelables* » pour assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Ce plan d'action doit comporter, *a minima* et notamment, des mesures visant à évaluer, prévenir et, le cas échéant, traiter les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes, favoriser l'articulation entre activité professionnelle et vie personnelle et familiale, ou encore de nature à garantir l'égal accès des femmes

(1) Par exemple : les centres d'accueil et de soins hospitaliers, certains établissements publics de santé, certains établissements publics locaux accueillant des personnes âgées, etc.

(2) Les lignes directrices de gestion déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage de ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Elles fixent les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours des agents publics, sans préjudice du pouvoir général d'appréciation de l'autorité compétente en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général.

(3) Article L. 231-3 du code général de la fonction publique.

et des hommes aux corps, cadres d'emplois, grades et emplois de la fonction publique.

Il est élaboré sur la base des données issues de l'état de la situation comparée des femmes et des hommes du rapport social unique (cf. *supra*).

L'absence d'élaboration du plan d'action ou son non-renouvellement au terme de sa durée peuvent être sanctionnés par une pénalité dont le montant ne peut excéder 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels.

Le décret n° 2020-528 du 4 mai 2020 définissant les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des plans d'action relatifs à l'égalité professionnelle dans la fonction publique est venu préciser les modalités de mise en place de ces plans.

Les premiers plans d'action ont dû être transmis aux autorités compétentes au plus tard le 1^{er} mars 2021.

Dans la fonction publique de l'État, en 2021, tous les ministres ont remis leur plan en faveur de l'égalité professionnelle. D'après le rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique (2022) de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, « *ces plans, très qualitatifs, comportent tous les quatre axes requis, avec parfois un axe supplémentaire pour la gouvernance, ainsi que des objectifs, des indicateurs et des calendriers de mise en œuvre* ». La grande majorité des établissements publics administratifs sous tutelle des ministères ont également réalisé leur plan.

Dans la fonction publique hospitalière, il ressort d'une enquête réalisée en 2021 par la DGAFP et la Fédération hospitalière de France (FHF), que 58 % des établissements ayant répondu à l'enquête étaient engagés dans la démarche de réalisation des plans d'action.

Dans la fonction publique territoriale, au 1^{er} janvier 2021, 18 régions, 101 départements, et 471 communes étaient soumis à cette obligation. La DGAFP et la direction générale des collectivités locales (DGCL) ont conduit une enquête sur 44 départements révélant que parmi les 518 collectivités concernées, 239 avaient un plan finalisé et 41 un plan en cours : 54 % des collectivités étaient ainsi engagées dans la démarche.

2. Le dispositif proposé

Dans sa version initiale, l'article 4 modifie la rédaction de l'article L. 132-1 du code général de la fonction publique, relatif au plan d'action visant à assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Il en résulte que :

— les employeurs publics concernés par le plan ⁽¹⁾ publient chaque année l'ensemble des indicateurs relatifs aux écarts entre les femmes et les hommes en matière de rémunération et de représentation au sein des emplois assujettis à l'obligation de nominations équilibrées prévue à l'article L. 132-5 du code général de la fonction publique ;

— un décret définit les modalités et la méthodologie de cette publication ;

— le plan d'action pluriannuel ne viserait plus seulement à « *assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes* » mais également à « *remédier* » aux écarts ainsi constatés.

Selon les termes de l'exposé des motifs, cet article vise ainsi à « *mettre en place, dans le secteur public, un index de l'égalité professionnelle, sur le modèle de ce qui existe dans le secteur privé* ». Il s'agit d'une transposition de la recommandation n° 11 du rapport de la Délégation aux droits des femmes du Sénat précédemment mentionné, dont les auteures regrettent « *l'éclatement des indicateurs et leur manque de lisibilité* » qui « *plaident donc pour une centralisation au sein d'un index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes propre au secteur public* » ⁽²⁾.

3. Les modifications apportées par le Sénat

La commission des Lois du Sénat a adopté l'amendement (COM-5) déposé par la rapporteure, Mme Françoise Dumont. La rédaction de l'article 4 modifiée par cet amendement prévoit désormais deux mécanismes distincts :

a. Obligation de publication

- i. Publication des indicateurs et des actions mises en œuvre pour supprimer les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes

Lorsqu'ils comptent au moins 50 agents en gestion, les départements ministériels, les établissements publics de l'État, les régions, les départements, les communes et établissements publics de coopération intercommunale de plus de 40 000 habitants, le Centre national de la fonction publique territoriale ainsi que les établissements publics mentionnés à l'article L. 5 du code général de la fonction publique publient chaque année l'ensemble des indicateurs relatifs aux écarts de rémunération entre les femmes et les hommes, ainsi que les actions mises en œuvre pour les supprimer, selon des modalités et une méthodologie définies par décret.

(1) *L'État et ses établissements publics administratifs, les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants ainsi que les autres établissements publics mentionnés à l'article L. 5 du même code.*

(2) *Rapport d'information n° 723 fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le bilan d'application de la loi Sauvadet, dix ans après son adoption, Mmes Martine Filleul et Dominique Vérien, Sénat, session ordinaire de 2021 – 2022, 21 juin 2022.*

L'ensemble de ces indicateurs est rendu public sur le site internet du ministère chargé de la fonction publique, dans des conditions déterminées par décret.

En cas de non-respect de la publication, une contribution d'un montant égal au montant unitaire mentionné à l'article L. 132-8 du même code, portant sur le non-respect de l'obligation de nominations équilibrées, est due. Dès lors qu'une pénalité est appliquée sur le fondement de cet article, l'employeur ne peut se voir appliquer la pénalité financière prévue à l'article L. 132-3 du même code, relative à l'absence d'élaboration du plan d'action en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

- ii. Publication des écarts éventuels de représentation entre les femmes et les hommes au sein des emplois assujettis au dispositif de nominations équilibrées

S'agissant de la mesure des écarts entre les femmes et les hommes au sein des emplois assujettis à l'obligation de nomination équilibrée, les mêmes employeurs publient chaque année les écarts éventuels de représentation entre les femmes et les hommes au sein des emplois assujettis à l'obligation de nominations équilibrées. Ceux-ci sont rendus publics sur le site internet du ministère chargé de la fonction publique, dans des conditions déterminées par décret. Le non-respect de cette publication peut être sanctionné par une pénalité dont le montant ne peut excéder 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels.

b. Obligation de résultat

Lorsque les résultats obtenus au regard de l'ensemble des indicateurs sont inférieurs à un niveau défini par décret, des objectifs de progression de chaque indicateur sont fixés et publiés dans des conditions définies par décret.

L'employeur dispose alors de trois ans pour atteindre le niveau attendu. À l'expiration de ce délai, si les résultats sont toujours inférieurs à ce niveau, l'employeur peut se voir appliquer une pénalité financière dont le montant ne peut excéder 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels. Dès lors qu'une pénalité est appliquée sur ce fondement, l'employeur ne peut se voir appliquer la pénalité financière prévue à l'article L. 132-3 relative à l'absence d'élaboration du plan d'action pluriannuel en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

L'application de ces mesures est prévue, pour les départements ministériels et les établissements publics de l'État, à partir du 1^{er} juin 2024, et pour les autres employeurs publics à partir du 1^{er} juin 2025.

La rapporteure de la commission des Lois du Sénat, Mme Françoise Dumont, a ainsi considéré que le seuil de population de 20 000 habitants proposé dans la version initiale de l'article 4 pour la définition du

périmètre des collectivités territoriales concernées était trop bas en raison de la « *nécessité de ne pas engendrer de contraintes trop fortes pour les administrations* » et « *de disposer d'une base de données suffisamment fournie et révélatrice* » ⁽¹⁾. Le critère des « 50 agents en gestion » lui est apparu pertinent par cohérence avec les critères en vigueur dans le secteur privé. Elle a également jugé souhaitable d'intégrer le Centre national de la fonction publique territoriale dans le champ des administrations soumises à cette obligation de publication, par souci de cohérence avec les dispositions relatives à l'obligation de nominations équilibrées. De plus, la rapporteure a proposé de supprimer le lien prévu dans la proposition de loi initiale entre l'index et le plan d'action pluriannuel. Enfin, la rapporteure a instauré un système de sanction qui reprend les dispositions existantes dans le secteur privé.

En séance publique, le Sénat a adopté l'amendement n° 29, tendant à compléter la liste des administrations et établissements publics redevables d'une pénalité financière en cas de non-publication des indicateurs relatifs aux écarts de rémunérations, dans l'objectif d'y intégrer les établissements publics de l'État et le Centre national de la fonction publique territoriale. Il précise en outre que, dans la fonction publique hospitalière, ce ne serait pas le Centre national de gestion qui serait redevable de la sanction applicable en cas non-publication des indicateurs relatifs aux écarts de rémunération entre les femmes et les hommes et les actions entreprises, mais chacun des établissements publics hospitaliers sanitaires, sociaux, et médico-sociaux assujettis à l'obligation de publication des indicateurs relatifs aux écarts de rémunération.

4. Les modifications apportées par la commission des Lois

La commission des Lois a adopté cet article, modifié par plusieurs amendements :

— un amendement de votre rapporteur, qui abaisse le seuil de population des communes et EPCI concernés, de 40 000 habitants à 20 000 habitants ;

— l'amendement CL47 de Mme Cécile Untermaier, qui prévoit que l'index est également publié sur le site internet des administrations concernées ;

— l'amendement CL49 de Mme Cécile Untermaier, qui prévoit que les indicateurs sont présentés chaque année aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales et EPCI concernés ;

— un amendement de votre rapporteur, qui harmonise le régime de sanction avec celui prévu pour l'« index » du secteur privé, en précisant que le montant de la contribution forfaitaire due en cas de non-respect de l'obligation de publication

(1) Rapport n° 461 fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique, Mme Françoise Dumont, Sénat, session ordinaire de 2022-2023, 29 mars 2023.

est déterminé dans les conditions prévues à l'article L. 9 du code général de la fonction publique ;

— l'amendement CL15 de Mme Sandra Regol, disposant que la pénalité en cas de résultats insuffisants est automatique et non facultative ;

— un amendement de coordination légistique de votre rapporteur, supprimant les alinéas 10 et 11 ;

— trois amendements rédactionnels de votre rapporteur.

*

* *

Article 5

(art. L. 716-1 [nouveau] du code général de la fonction publique)

Élargir la catégorie des collectivités territoriales et EPCI tenus de publier la somme des dix rémunérations les plus élevées de leurs agents, et le nombre de femmes et d'hommes figurant parmi celles-ci

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 5 abaisse le seuil de population à partir duquel les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre sont tenus de publier la somme des dix rémunérations les plus élevées des agents relevant de leur périmètre.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 716-1 du code général de la fonction publique n'a pas été modifié depuis sa création par l'article 29 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le présent article a été introduit en séance publique.

1. L'état du droit

Le code général de la fonction publique dispose, à son article L. 716-1, que les départements ministériels, les régions, les départements, les collectivités territoriales de plus de 80 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants et les établissements

publics hospitaliers dotés d'un budget de plus de 200 millions d'euros publient chaque année, sur leur site internet, la somme des dix rémunérations les plus élevées des agents relevant de leur périmètre, en précisant également le nombre de femmes et d'hommes figurant parmi ces dix rémunérations les plus élevées.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

L'article 5 de la présente proposition de loi, introduit par le Sénat, abaisse le seuil des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre concernés par l'obligation de publication de la somme des dix rémunérations les plus élevées de leurs agents et du nombre d'hommes et de femmes concernés, de 80 000 à 40 000 habitants.

Ce dispositif est issu de l'amendement n° 23 adopté en séance publique au Sénat. L'abaissement du seuil de population a pour objectif, selon les signataires de l'amendement, d'aligner le périmètre de cette obligation de publication sur celui applicable à l'index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes prévu à l'article 4 de la présente proposition de loi.

3. Les modifications apportées par la commission des Lois

La commission des Lois a adopté cet article, modifié par cinq amendements identiques, parmi lesquels celui de votre rapporteur, visant à abaisser le seuil de population au-delà duquel les collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre sont tenus de publier la somme des dix rémunérations les plus élevées de leurs agents, et le nombre de femmes et d'hommes figurant parmi celles-ci, de 40 000 habitants à 20 000 habitants

*

* *

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa réunion du mercredi 7 juin 2023, la Commission examine la proposition de loi, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique (n° 1072) (M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur).

Lien vidéo : <https://assnat.fr/zE1d6q>

M. le président Sacha Houlié. Nous examinons ce matin deux propositions de loi, adoptées par le Sénat, qui seront examinées la semaine prochaine pendant la semaine de l'Assemblée à la demande du bureau de la commission. En effet, conformément à l'accord intervenu au sein de notre bureau, les propositions de loi transpartisanes, soutenues par au moins un groupe de l'opposition et de la majorité, peuvent faire l'objet d'un examen en commission puis dans le cadre d'une semaine de l'Assemblée ; c'est le cas de ces deux textes.

Nous commençons par la proposition de loi, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique. Cette proposition de loi, déposée par les sénatrices Annick Billon, Martine Filleul et Dominique Vérien le 14 novembre 2022, a été adoptée par le Sénat le 5 avril dernier.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Je me réjouis que nous soyons réunis pour débattre de ce texte qui constitue une occasion précieuse de parachever l'arsenal juridique en faveur de l'accès des femmes aux emplois supérieurs et de direction dans la fonction publique.

Voici, tout d'abord, quelques chiffres qui témoignent à eux seuls de la nécessité de légiférer à nouveau en la matière. Les femmes représentent 57 % de la totalité des agents de la fonction publique d'État, contre 35 % des emplois supérieurs et de direction. Dans la fonction publique territoriale (FPT), ces proportions sont respectivement de 61 % et 39 %, et, dans la fonction publique hospitalière (FPH), de 78 % et 43 %. Par ailleurs, les écarts de salaires perdurent : ils sont de l'ordre de 10 % dans l'ensemble de la fonction publique. Des progrès importants doivent donc encore être accomplis.

Je remercie l'ensemble des personnes que nous avons auditionnées, du côté des institutions comme des associations, pour leur précieux concours à nos travaux, mais aussi et surtout pour leur engagement en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique.

Je tiens également à remercier l'administratrice qui m'a accompagnée, ainsi que mon équipe. Les vingt heures d'auditions que nous avons menées dans un délai restreint ont été fructueuses.

Je remercie enfin, pour les échanges que nous avons eus, les sénatrices à l'origine du texte, Mme Billon, Mme Vérien et Mme Filleul, ainsi que Mme Françoise Dumont, rapporteure au Sénat.

L'accès des femmes aux emplois supérieurs et de direction fait l'objet d'une mesure contraignante depuis la loi du 12 mars 2012, dite loi Sauvadet. En application de l'article L. 132-5 du code général de la fonction publique, les primo-nominations dans les emplois supérieurs et de direction de la fonction publique « doivent concerner au titre de chaque année civile au moins 40 % de personnes de chaque sexe » – c'est-à-dire, concrètement, au moins 40 % de femmes.

À l'occasion des dix ans de l'application de cette loi, en juin 2022, la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat a publié un rapport d'information évaluant ses principales dispositions. Les auteures, Mmes les sénatrices Filleul et Vérien, dont je tiens à saluer le travail, ont abouti à la conclusion que le « quota Sauvadet » avait permis d'importants progrès : le taux de primo-nominations féminines a franchi la barre des 40 % dans les trois versants de la fonction publique en 2020. Toutefois, la progression est trop lente et les améliorations enregistrées dans le taux de primo-nominations peinent à féminiser suffisamment les emplois supérieurs et de direction.

Les auteures ont ainsi invité à « changer de braquet » et déposé, le 14 novembre dernier, une proposition de loi transposant leurs principales recommandations, à savoir la suppression de toute dispense de pénalités financières en cas de non-respect des quotas de primo-nominations ; un rehaussement de 40 % à 50 % du taux de primo-nominations ; un élargissement du périmètre des emplois concernés et la création d'un index de l'égalité professionnelle, sur le modèle de celui qui existe dans le secteur privé.

À l'issue de l'examen au Sénat, la portée de la proposition de loi a été réduite. En particulier, le taux minimum de primo-nominations de personnes de chaque sexe a finalement été fixé à 45 % et les élargissements de périmètre n'ont pas été retenus. Néanmoins, le texte fixe la proportion minimale de personnes de chaque sexe au sein des emplois supérieurs et de direction de la fonction publique à 40 % – autrement dit, la disposition concerne aussi les personnes déjà en poste. Je salue cette évolution, que nous n'avions pas réussi à engager dans la loi de transformation de la fonction publique, en 2019.

Les amendements que j'ai déposés visent à renouer avec l'esprit de la rédaction initiale, plus ambitieuse que le texte adopté par le Sénat.

En revanche, certaines des évolutions que je souhaitais ne pourront pas faire l'objet d'amendements car elles ne relèvent pas du niveau législatif.

Premièrement, s'agissant de l'index de l'égalité professionnelle, il est indispensable que les données soient publiées en mars et qu'elles portent sur l'année $n - 1$. Durant les auditions, les difficultés que poserait une diffusion aussi rapide m'ont été exposées. C'est pourquoi je recommande que, pendant quatre ou cinq ans, l'index paraisse en juin ou en septembre – en tout état de cause, au même moment pour l'ensemble des versants de la fonction publique –, puis, lorsque le système informatique aura été adapté, la publication aura lieu en mars.

Deuxièmement, j'invite le Gouvernement à réfléchir à l'intégration, au sein des indicateurs, de critères relatifs aux violences sexuelles et sexistes. La loi de 2019 a imposé à l'ensemble des employeurs de se doter de dispositifs permettant de recueillir les signalements et d'accompagner les victimes de ce type de violences. Vous trouverez dans le rapport des chiffres reflétant la réalité de leur fonctionnement. Avoir la certitude d'être en sécurité au travail est un préalable indispensable à la construction de toute carrière.

Troisièmement, j'appelle à une évolution du fonds en faveur de l'égalité professionnelle, abondé par les contributions des employeurs publics ne respectant pas le taux de primo-nominations. Il est essentiel qu'il puisse cofinancer des projets émanant des réseaux associatifs, et non uniquement des administrations.

Quatrièmement, toutes ces dispositions doivent s'accompagner de révolutions managériales dans la fonction publique.

J'en viens aux amendements que je vous soumettrai.

Il me semble indispensable d'élargir le périmètre des emplois concernés par le dispositif de nominations équilibrées. En effet, les emplois fonctionnels au sein des juridictions administratives et financières ne sont pas concernés. Il en va de même pour les emplois supérieurs du Conseil économique, social et environnemental (Cese), ceux des centres de gestion, au niveau local, et des établissements de moins de cinquante agents, ainsi que pour les postes de chef de service et de chef de pôle au sein de la fonction publique hospitalière. Pour prendre le temps de dialoguer avec les institutions concernées et avec le Gouvernement, j'ai fait le choix de renvoyer cette question à la séance publique.

J'ai souhaité, néanmoins, déposer dès le stade de la commission un amendement ayant pour objet de consacrer, au sein de l'ordonnance de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, un principe d'égal accès des femmes et des hommes aux plus hauts emplois de la fonction publique parlementaire.

Les magistrats de l'ordre judiciaire sont également exclus du dispositif. Il faudrait, pour que le mécanisme leur soit applicable, passer par une loi organique.

Cette disposition trouvera sa place dans le projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire, que nous examinerons prochainement.

Enfin, je vous proposerai plusieurs amendements visant à renforcer le caractère opérationnel du texte. À cet égard, je serai ouvert à certaines de vos propositions, chers collègues. Je me prononcerai également en faveur de l'accélération de l'entrée en vigueur du dispositif.

Favoriser l'exact l'égal accès des femmes et des hommes à la haute fonction publique répond à un triple enjeu. Il y va, d'abord, de l'égalité et de la lutte contre les discriminations. Il y va, ensuite, de l'exemplarité dont doit faire preuve la puissance publique – comment justifier le fait de demander plus au secteur privé qu'au secteur public ? Enfin, et surtout, il y va de l'amélioration de la construction et du pilotage des décisions publiques.

M. le président Sacha Houlié. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Émilie Chandler (RE). En septembre 2011, François Sauvadet, alors ministre de la fonction publique, présentait au Parlement un texte qui, dix ans plus tard, nous semble relever de l'évidence. La loi a notamment introduit un taux minimum de 40 % de primo-nominations de femmes aux postes à responsabilité dans la fonction publique. Cette proposition de loi est une manière de poursuivre le combat que nous menons depuis longtemps en faveur de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

Entre sa version initiale et celle que nous examinons, le texte a été aménagé par le Sénat. Il traduit une ambition : faire en sorte que les femmes ayant choisi de travailler dans la fonction publique – d'État, territoriale ou hospitalière – soient certaines que leurs compétences seront reconnues à leur juste valeur. Il ne s'agit pas d'ériger une barrière : l'enjeu est de garantir une action publique de qualité et répondant aux attentes de nos concitoyens. Les femmes constituent le socle de la fonction publique ; il importe de leur ouvrir des perspectives. Alors qu'elles représentent 62 % des 5,66 millions d'agents, elles n'occupent que 33 % des postes de hauts cadres de l'administration.

Le Gouvernement a mis en place des programmes, comme celui qui est dénommé « Talentueuses », qui vise à aider les femmes à parvenir à de nouveaux postes à responsabilité. Il a pour objet, entre autres, d'atteindre les objectifs de primo-nominations et d'élargir le vivier de femmes compétentes susceptibles d'occuper ces postes – et pas seulement en fin de carrière. Il y va de la pérennisation des compétences et de la bonne administration publique.

Nous demandons aux entreprises de faire des efforts, notamment en publiant un index de l'égalité professionnelle. Celui-ci se concentre d'ailleurs sur les revenus : son contenu doit évoluer à mesure que nous comprenons mieux les

attentes des femmes ainsi que les discriminations auxquelles elles sont confrontées dans leur milieu professionnel. Une réflexion doit être menée à cet égard, notamment en ce qui concerne la détection et la prise en charge des violences sexistes et sexuelles au sein de chaque ministère. La majorité présidentielle est particulièrement attentive à ce que ces questions soient prises en compte dans l'index.

Par ailleurs, si nous avons entendu les réticences de l'administration à ce que l'index se rapportant à l'année antérieure soit publié en mars, il est important, si l'on veut que cet outil ait un réel impact sur les employeurs, tant privés que publics, que l'on se dirige vers une publication conjointe, ou à tout le moins proche. Cela permettra d'inciter chacun à faire mieux.

Je tiens à souligner le rôle majeur que jouent les nombreuses associations œuvrant en faveur de l'égalité professionnelle dans la fonction publique. Elles mènent un travail de sensibilisation tout autant que d'apprentissage auprès des femmes qui souhaitent gravir les échelons.

La majorité présidentielle s'est attachée à susciter des évolutions dans le secteur privé ; il faut faire plus et mieux, et l'État doit montrer l'exemple.

Les amendements que vous nous proposez, monsieur le rapporteur, contribuent à améliorer le texte. Ils permettront de renforcer sa portée et son efficacité.

Le groupe Renaissance votera en faveur de ce texte qui fait avancer notre pays et la cause des femmes.

Mme Gisèle Lelouis (RN). Mes collègues et moi-même nous attendions à trouver dans ce texte des idées en matière d'orientation, d'études et d'accès aux diplômes. Or il ne contient rien de tout cela. Il ne s'agit que d'imposer et non d'inciter. C'est regrettable.

L'idée du texte nous paraît fondée, mais les dispositions qui y figurent ne sont pas à la hauteur des attentes des Français, en particulier de celles des femmes. Il ne fait qu'instaurer des quotas, parfois discriminatoires, sous couvert de lutte pour l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de la fonction publique.

La première limite du texte tient au fait qu'il ne semble pas prendre en compte les inégalités territoriales en matière d'accès à la fonction publique. Si certaines administrations sont peuplées de davantage de femmes que d'hommes, d'autres en manquent. Du reste, comme le prouvent les chiffres de l'Insee, les femmes sont majoritaires : elles représentent au total 64 % des agents de la fonction publique – 62,3 % dans la fonction publique d'État, 75,7 % dans la fonction publique hospitalière et 59,4 % dans la fonction publique territoriale. À Marseille et dans le département des Bouches-du-Rhône, où je suis élue, les postes de

direction générale sont occupés en majorité par des femmes. Allez-vous les renvoyer pour respecter la parité ?

On est en droit de s'interroger sur l'utilité véritable de cette proposition de loi. Plus encore, certains des amendements sont inquiétants, voire honteux : s'ils étaient adoptés, les discriminations se trouveraient aggravées. En outre, ils ne tiennent aucun compte des réalités territoriales. Retirez-les, s'il vous plaît.

Le groupe Rassemblement national ne peut qu'alerter sur cette logique de discrimination. En tant que femme, j'aimerais que l'on me choisisse pour occuper un poste dans la fonction publique non pas pour la simple raison que je suis une femme, mais parce que je suis compétente. En faisant le contraire, on envoie aux femmes un signal désastreux. Les femmes travaillant dans la fonction publique doivent être reconnues pour leurs compétences et pour rien d'autre. De la même manière, nous nous opposons à ce qu'un homme soit discriminé, sous prétexte qu'il est un homme, s'il possède de plus grandes compétences. Dans les deux cas, vous renvoyez les gens à leur sexe et non à leurs compétences. C'est inadmissible ! Au Rassemblement national, nous croyons à la force du mérite.

Qu'est-ce qu'un État qui choisit des fonctionnaires en fonction de quotas plutôt que de leur mérite personnel ? Face à la discrimination positive que vous tentez d'instaurer, c'est tout naturellement que se pose la question de l'efficacité de notre fonction publique. Quelles en seront les conséquences pour nos concitoyens ? Les Français ne peuvent pas se payer le luxe d'avoir affaire à une fonction publique tributaire des quotas, qui plus est à l'heure où l'État peine tant assumer son rôle dans le domaine administratif.

Le Rassemblement national ne pourra donc pas voter en faveur de cette proposition de loi déconnectée de la réalité et discriminatoire. Les femmes sont majoritaires au sein de la fonction publique, toutes catégories confondues ; nous pouvons nous en réjouir. Dans les rares endroits où ce n'est pas encore le cas, il suffira de quelques années pour trouver le bon équilibre, tout simplement grâce aux évolutions de carrière. Nul besoin d'introduire des dispositions intenablement car beaucoup trop strictes. Certains territoires font ce qu'ils peuvent pour embaucher. Leur imposer des quotas sur la base d'une idéologie poserait des difficultés de recrutement évidentes. Il convient de l'éviter.

Mme Pascale Martin (LFI-NUPES). Ce texte traite de la place occupée par les femmes dans la fonction publique, plus particulièrement aux postes de direction et d'encadrement. Mon groupe se concentre davantage, d'ordinaire, sur les conditions de travail des femmes se situant au bas de l'échelle socioprofessionnelle. Force est toutefois de constater que les femmes très diplômées restent elles aussi confrontées aux obstacles et aux discriminations dans le monde du travail, y compris dans la fonction publique.

Les mesures imposées depuis dix ans par la loi Sauvadet n'ont toujours pas permis d'atteindre la parité dans la fonction publique. Seul un tiers environ des

emplois de direction et d'encadrement y sont occupés par des femmes, et dans les ministères historiquement masculins, comme celui de l'économie et des finances, c'est encore moins. Il est donc temps de passer à la vitesse supérieure. C'est ce qu'ont rappelé le mois dernier les autrices de la proposition de loi, lors de leur audition par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Ce texte est donc le bienvenu, puisqu'il apporte des améliorations nécessaires à la loi Sauvadet.

Nous déplorons en revanche que sa portée ait été revue à la baisse par plusieurs amendements, dont beaucoup émanaient du Gouvernement. M. le ministre de la transformation et de la fonction publiques avait pourtant affiché de belles ambitions en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes le 9 mars. On peine à les retrouver dans ces modifications.

Pourquoi, par exemple, avoir refusé d'imposer un taux de 50 %, c'est-à-dire une réelle parité, pour les primo-nominations ? Le texte prévoyait même la possibilité, dans certaines situations, d'aller jusqu'à 60 % de personnes appartenant au sexe sous-représenté, afin d'accélérer le rééquilibrage. Or la commission des lois du Sénat a baissé le seuil à 45 %, et la justification de ce choix a donné lieu à un festival d'arguments de mauvaise foi.

Les difficultés ne s'arrêtent pas là : pourquoi avoir prévu de si nombreuses dérogations pour les employeurs ne respectant pas leurs obligations légales ?

L'article 1^{er} supprime la dérogation dont bénéficient les employeurs qui ne respectent pas les quotas de primo-nominations mais ont au moins 40 % de personnes de chaque sexe dans leurs équipes. Pourquoi avoir reporté à 2029 l'entrée en vigueur de cette mesure ? Pourquoi perdre autant de temps, alors même que 40 %, ce n'est pas la parité ? Cela risque d'instaurer un *statu quo* et d'entraver, dans les années à venir, la marche vers la parité.

Bref, dans sa version actuelle, le texte ne permettra pas d'atteindre la parité réelle dans la haute fonction publique. Il faut restaurer l'ambition initiale, voire aller plus loin. Nous avons donc déposé des amendements visant à augmenter la portée de la proposition de loi.

Le texte s'attaque également aux inégalités salariales entre les hommes et les femmes dans la fonction publique, et pas uniquement aux postes les plus élevés. L'article 4 prévoit ainsi la création d'un index de l'égalité professionnelle, sur le modèle de l'index Pénicaud, qui existe dans le privé depuis quelques années. Sur ce point aussi nous vous alertons : si le texte est voté en l'état, il est illusoire de penser que les inégalités salariales dans la fonction publique se réduiront. En effet, l'index Pénicaud a démontré son inefficacité totale à cet égard. Comment peut-on, dès lors, se contenter de créer son équivalent dans la fonction publique et s'attendre à de meilleurs résultats ? Nous vous proposons donc un amendement à l'article 4 qui permettra de préciser les données et les modes de calcul imposés aux employeurs soumis à ce nouvel index. Rassurez-vous, cet amendement n'est pas uniquement

l'œuvre de dangereux gauchistes : il s'inspire de recommandations formulées par Marie-Pierre Rixain, députée de la majorité. Il est aussi fondé sur des préconisations du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Si vous voulez que ce texte représente davantage qu'une énième opération de communication en matière d'égalité femmes-hommes, prenez en considération nos amendements, seuls garants d'un véritable progrès vers l'égalité professionnelle.

M. Raphaël Schellenberger (LR). Je salue le travail accompli par le Sénat sur ce texte et profite de l'occasion pour souligner à quel point l'égalité entre les femmes et les hommes est un enjeu trop important pour être réduit à de la polémique politicienne. C'est un sujet qui mérite un travail de fond et pour lequel il est important que nous avancions. L'État – j'utilise le terme dans son acception la plus large – s'en est saisi il y a plus de dix ans. Les choses progressent, quoique pas toujours assez vite ni de façon satisfaisante. Il faut continuer à avancer. C'est dans cette logique que s'inscrit le groupe Les Républicains. Nous voyons donc d'un bon œil l'ensemble des mesures inscrites dans la proposition de loi. Nous soutiendrons également certaines des positions du rapporteur, moyennant quelques corrections – je pense, notamment, à l'amendement de Mme Anthoine que nous défendrons tout à l'heure.

Toutefois, nous devons aussi nous interroger sur les raisons de fond de la persistance de certaines inégalités. Je pense davantage aux salaires qu'à l'exercice de responsabilités. À cet égard, certains métiers sont très spécifiques ; on y accède en passant par des filières de recrutement particulières, et ce processus conduit mécaniquement à un déséquilibre dans la représentation des sexes. Le vrai combat pour l'égalité ne consistera pas forcément à parvenir à la parité dans la représentation des sexes : il s'agira plutôt de réfléchir à un meilleur équilibre entre les grilles indiciaires des différentes filières. Le phénomène est criant dans les collectivités territoriales : dans l'ensemble, l'équilibre entre les sexes est respecté, mais il ne l'est pas dans des secteurs comme le médico-social et dans les métiers techniques ou administratifs. Qui plus est, ces déséquilibres se traduisent par des différences salariales dans l'ensemble de l'administration.

Il faut engager un travail sur cette question, tout en gardant présent à l'esprit le fait qu'il y a un rapport entre les grilles indiciaires et le marché du travail, et que cet élément est déterminant en ce qui concerne la capacité des collectivités et des administrations à attirer des vocations. Dans la mesure où certaines compétences sont moins disponibles que d'autres, il est logique qu'elles soient plus valorisées sur le plan du salaire. Toutefois, il n'y a absolument aucune raison pour que cela se traduise par des différences aussi importantes entre les filières.

Mme Mathilde Desjonquères (Dem). L'article 1^{er} de la Constitution dispose : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales. » Plusieurs textes ont contribué à faire progresser la parité et à favoriser

l'accès des femmes aux postes à responsabilité, comme la loi du 12 mars 2012, dite loi Sauvadet, qui impose un taux minimal de femmes et d'hommes parmi les personnes nommées pour la première fois aux principaux emplois supérieurs et de direction de l'État, des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière.

Toutefois, dix ans après l'adoption de la loi, un bilan d'application réalisé en juin 2022 par la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes du Sénat a mis en évidence certaines lacunes dans la mise en œuvre de la parité au sein de la fonction publique et a préconisé d'aller encore plus loin en renforçant les politiques publiques visant à promouvoir la parité et à garantir une représentation équilibrée des femmes dans ce secteur.

Un tiers seulement des emplois à responsabilité sont occupés par des femmes dans la fonction publique d'État. La proportion de femmes ayant un emploi de catégorie supérieure n'est que de 32 % au ministère de l'intérieur, 31 % au ministère de la culture et 27 % au ministère de l'économie et des finances. Concernant la fonction publique territoriale, on compte 20 % de femmes à des postes de directeur général des services et seulement 15 % à des postes de directeur général des services techniques, alors que les femmes représentent 59 % des fonctionnaires. Il en va de même dans la fonction publique hospitalière : les femmes exercent 27 % des emplois fonctionnels de directeur d'hôpital, alors qu'elles occupent, au total, plus de 76 % des postes. Force est de constater que le ratio est quelque peu déséquilibré. De plus, ces disparités dans l'attribution des postes ont également un impact sur la rémunération.

L'enjeu de la représentation des femmes, dans tous les secteurs d'activité – et à plus forte raison dans la fonction publique –, est crucial pour le groupe Démocrate. C'est pourquoi nous saluons l'initiative de la présidente de la délégation sénatoriale aux droits des femmes, Annick Billon, et des sénateurs, qui ont défendu un texte allant dans ce sens.

Cette proposition de loi visant à élargir les obligations paritaires des employeurs publics, à renforcer les sanctions et à consolider la mobilisation autour d'une politique de l'égalité professionnelle et salariale ambitieuse dans la fonction publique reprend les quatre recommandations formulées par la délégation aux droits des femmes du Sénat lors du bilan des dix années de l'application de la loi Sauvadet, et je m'en réjouis. Le texte prévoit de supprimer la dispense de pénalités financières en cas de non-respect de l'obligation de nominations équilibrées ; de porter à 45 % le taux de femmes dans les primo-nominations aux emplois supérieurs des trois versants de la fonction publique ; d'élargir le périmètre des emplois assujettis à l'obligation de nominations équilibrées et de mettre en place dans le secteur public un index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Néanmoins, certaines des évolutions apportées durant l'examen du texte au Sénat posent question. Il convient en effet de conserver le volontarisme qui caractérisait le texte initial. Considérer qu'il serait ambitieux de fixer à 50 %

l'objectif en matière de primo-nominations est quelque peu inconvenant au regard du travail qu'il faut accomplir pour accroître la complémentarité et l'équilibre entre les femmes et les hommes dans notre société, et compte tenu du nombre de femmes occupant des postes à responsabilité dans la fonction publique.

Je tiens à saluer le travail de M. le rapporteur. Le groupe Démocrate est favorable à toutes les démarches de nature à rendre la parité effective, à plus forte raison lorsque l'État est concerné, puisque celui-ci a un devoir d'exemplarité.

Mme Cécile Untermaier (SOC). Si cette proposition de loi fait penser à l'énoncé d'un problème mathématique, elle n'en a pas moins un objectif important, à savoir tenter d'atteindre enfin la parité dans la fonction publique. Je remercie à cet égard Martine Filleul, qui a travaillé avec Annick Billon et Dominique Vérien sur ce texte essentiel. Je salue également la délégation aux droits des femmes du Sénat pour son travail, dont il convient de souligner la qualité.

Les femmes continuent à rencontrer de grandes difficultés à accéder aux responsabilités dans la fonction publique. Certes, le taux de 40 % de primo-nominations imposé par la loi Sauvadet a été atteint pour la première fois en 2020 dans les trois fonctions publiques, mais ce chiffre élude des écarts importants selon les versants de la fonction publique et selon les types et cadres d'emploi. Par ailleurs, les femmes n'occupent qu'un tiers du stock d'emplois d'encadrement supérieurs et de direction. L'écart de rémunération entre les femmes et les hommes persiste également dans la fonction publique : il était de 11,8 %, en moyenne, en 2020.

Nous regrettons que les ambitions de la proposition de loi aient été revues à la baisse par la rapporteure au Sénat, et demandons le retour à un texte plus exigeant, avec le relèvement du taux et l'élargissement du champ du dispositif. Nous saluons toutefois le renforcement de la mesure relative à l'index de l'égalité professionnelle et celui de l'obligation de nominations équilibrées par l'introduction d'une règle portant sur le stock d'emplois.

Les amendements que nous défendrons sont similaires à ceux qu'avait déposés notre collègue Marie-Noëlle Battistel pendant les débats autour de la proposition de loi visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle, devenue la loi Rixain. Nous avons perdu deux ans ; il est temps d'avancer en se donnant pour ambition de renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique. Nous appuierons donc ce texte.

Nous demandons que l'index de l'égalité professionnelle soit publié sur le site internet des collectivités. Par ailleurs, il serait utile de disposer d'un document consolidé pour chacune des trois fonctions publiques, genre et présenté par décile, de manière à donner une vision claire de la situation des femmes dans la fonction publique.

L'enjeu du texte est de faire en sorte que la puissance publique respecte son devoir d'exemplarité. Le pilotage de la fonction publique doit sans doute être amélioré, et l'approche paritaire, grâce à la diversité qu'elle introduit, contribue à prendre des décisions plus équilibrées : vous avez raison, monsieur le rapporteur.

Le texte doit également contribuer à remédier, de manière incidente, certes, mais efficace – du moins, je l'espère – au problème d'attractivité de la fonction publique, qui doit tous nous interroger. Toutefois, cela ne suffira pas : comme l'a dit M. Schellenberger, il faut revoir les rémunérations et les filières, voire en créer de nouvelles pour accroître l'attractivité.

Les femmes occupent 62 % des emplois de la fonction publique, mais représentent seulement 30 % des hauts cadres. Nous devons avoir en permanence un regard exigeant pour que les femmes ne se retrouvent pas systématiquement au bas de l'échelle.

Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback (HOR). Merci, monsieur le rapporteur, pour votre investissement dans ce domaine.

Le groupe Horizons et apparentés salue le travail effectué par la délégation aux droits des femmes du Sénat à l'occasion des dix ans de l'application de la loi Sauvadet. Celle-ci a imposé un taux minimal d'hommes et de femmes parmi les personnes nommées pour la première fois aux principaux emplois supérieurs et de direction de l'État, des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière. Depuis 2017, ce taux est fixé à 40 %. Il a été atteint pour la première fois en 2020 dans les trois versants de la fonction publique. C'est une petite victoire, bien que l'année 2020 paraisse bien récente au regard de la date d'entrée en vigueur de l'obligation...

En outre, force est de constater que la féminisation des emplois supérieurs dans la fonction publique demeure extrêmement variable selon les types d'emploi, les versants et les ministères. À titre d'exemple, quatre départements ministériels ont dû s'acquitter en 2020 de pénalités financières, à hauteur de plus de 1 million d'euros. De la même manière, dans la fonction publique hospitalière, les femmes demeurent moins nombreuses aux postes considérés comme les plus « prestigieux », puisque l'on compte seulement 27 % de femmes directrices d'hôpital et 39 % aux postes de directeur de centre hospitalier universitaire (CHU). Oui, le nombre de femmes occupant des postes à responsabilité progresse, mais bien trop lentement.

Afin d'accélérer la féminisation de ces postes, le texte propose de « changer de braquet » et d'adopter plusieurs mesures phares : la systématisation des pénalités financières à l'encontre des employeurs ne respectant pas l'obligation de nominations équilibrées ; le relèvement à 45 % du taux de personnes de chaque sexe pour les primo-nominations aux emplois supérieurs et de direction ; l'élargissement du champ d'application de la loi ; l'instauration d'un taux minimal de 40 % de personnes de chaque sexe dans les emplois concernés par l'obligation de

nomination ; l'instauration d'un index de l'égalité professionnelle et l'ajustement des seuils de publication des dix plus hautes rémunérations.

Cette proposition de loi, enrichie avec sérieux par nos collègues sénateurs – et nous y contribuerons nous aussi – constitue un prolongement naturel de la loi Sauvadet. Elle permettra d'accélérer la féminisation des postes à responsabilité dans le secteur public, ce qui était nécessaire.

Il paraît tout à fait logique que la fonction publique s'aligne sur le secteur privé en ce qui concerne les obligations de transparence en matière d'égalité professionnelle, notamment grâce à l'index. Il faut franchir une nouvelle étape : l'État – à travers ses services centraux, déconcentrés et décentralisés – est le premier employeur de France. Il se doit donc d'être exemplaire, de montrer le chemin. N'oublions jamais que la fonction publique est l'une des richesses de notre pays : 5,7 millions de personnes s'engagent au quotidien dans nos services publics, partout sur le territoire. Nous nous devons de renforcer l'attractivité et l'efficacité de la fonction publique. Le chemin est encore long, mais cette proposition de loi contribue à avancer. Nous soutiendrons tout naturellement ce texte.

Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES). Les chiffres rappelant les différences entre les femmes et les hommes dans l'emploi ont été cités. Les combats des femmes et de leurs alliés ont permis de changer la situation : alors qu'aucune femme n'occupait un poste à responsabilité, quelques-unes y ont d'abord accédé, et l'on en compte désormais environ 40 %. Majoritairement, elles sont plus diplômées que les hommes occupant des postes équivalents.

Pourtant, on entend encore des gens dire, y compris au sein de cette assemblée, qu'il faudrait que l'avancement soit fondé exclusivement sur les compétences, et que des mesures comme celles qui sont proposées relèvent de la discrimination. Or les compétences en question sont avérées : il convient d'aider les femmes qui les détiennent à progresser. Faire cela, ce n'est pas pratiquer la discrimination, c'est restaurer l'égalité. À poste égal, les femmes sont plus diplômées que les hommes. Elles occupent deux fois moins de postes à responsabilité, et la différence de salaire se situe aux alentours de 30 %. L'objet de la proposition de loi est de résoudre ces problèmes.

Si elles avaient entendu certains des propos tenus ce matin, par exemple celui selon lequel la méritocratie consiste à mettre tout le monde au même niveau, les pionnières telles qu'Olympe de Gouges ou Simone Veil – pour citer une figure plus proche de nous et qui siéra peut-être plus à la droite – auraient ri jaune ! La société a instauré des différences, créé des plafonds de verre et empêché de nombreuses femmes d'avancer. Il est de notre devoir, en tant que législateur, de lever ces obstacles, conformément à notre devise : *Liberté, Égalité, Fraternité* – peut-être devrions-nous d'ailleurs ajouter *Sororité*. Nous essaierons d'avancer à travers plusieurs amendements que nous avons déposés.

Mme Elsa Faucillon (GDR-NUPES). Je serai brève car mes collègues ont déjà dit l'essentiel – je remercie en particulier Pascale Martin et Sandra Regol.

Il est vrai que, lorsque notre groupe aborde la question de l'égalité professionnelle, il se concentre en général sur la revalorisation des métiers très féminisés, car il considère que c'est là que se situe le cœur des inégalités salariales et professionnelles. Je veux parler de toutes les femmes qui ont été très applaudies et félicitées pendant le covid, mais qui attendent toujours une revalorisation. Dans la fonction publique aussi cette question est centrale, puisque les femmes y sont majoritaires, mais leur présence est concentrée dans les métiers considérés comme féminins, c'est-à-dire ceux des filières sociale, médico-sociale et administrative, ou encore les métiers du soin. C'est sur ce point qu'il conviendra d'agir.

Cela ne veut pas dire que nous nous désintéressons de l'enjeu abordé à travers ce texte, à savoir la parité dans les postes de direction de la fonction publique. Les propositions initiales des sénateurs et des sénatrices allaient dans le bon sens ; il est dommage qu'un recul ait eu lieu. Si l'on veut pallier efficacement les manques et les échecs de la loi Sauvadet, il faut retrouver l'ambition initiale de la proposition de loi. Ce sera notre objectif durant l'examen du texte.

M. Benjamin Saint-Huile (LIOT). Le groupe Libertés, indépendants, outre-mer et territoires accueille favorablement ce texte. Si la loi Sauvadet a entraîné des améliorations significatives, il est possible d'aller plus loin. Il serait opportun de revenir sur quelques reculs entérinés par le Sénat, notamment l'abaissement du quota de primo-nominations du sexe sous-représenté à 45 %, contre 50 % dans la proposition initiale, seuil qu'un de nos amendements vise à restaurer. En outre, le délai de six ans pour supprimer les dispenses de pénalités financières est trop long : il faut aller plus vite. Dans l'ensemble, nous soutenons la philosophie du texte et nous remercions le rapporteur et nos collègues pour leur travail.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Madame Lelouis, au moins notre désaccord total est-il clair : quand nous nous battons contre les inégalités entre les femmes et les hommes, vous parlez d'inégalités territoriales et de protection de la méritocratie. Vous niez les inégalités qui existent dans notre société entre les femmes et les hommes. Je vous invite à lire le rapport et à vous attarder sur les chiffres que j'ai évoqués : dans la fonction publique d'État, territoriale et hospitalière, 57 %, 61 % et 78 % des agents sont des femmes, mais celles-ci n'occupent que 35 %, 39 % et 43 % des emplois supérieurs. Un rapport sur la fonction publique hospitalière vient de sortir : 85 % des femmes médecins qui y travaillent disent avoir déjà fait l'objet de violences ou de harcèlement sexuels ou sexistes, ce qui est particulièrement grave. Le problème ne tient pas tant à des inégalités territoriales qu'à des inégalités tout court, lesquelles touchent l'ensemble du pays. Il importe donc de les corriger.

Vous refusez de lutter contre ces phénomènes, ce qui n'est pas une surprise venant de votre groupe qui ne veut jamais agir pour l'égalité entre les femmes et les hommes, qu'il s'agisse du droit d'accès à la santé et à l'éducation ou du combat

contre les inégalités professionnelles. Dans ce dernier domaine, il est nécessaire de mener des politiques volontaristes : je vous invite à écouter les interventions des représentants des groupes. Le travail à mener, long et difficile, appelle des actions opérationnelles. Les viviers existent, le problème réside dans les nominations. Enfin, de telles mesures doivent être accompagnées de dispositions visant à renforcer l'attractivité et l'accès des femmes à des métiers actuellement très déséquilibrés : nous avons déployé plusieurs plans dans cette optique, l'action n'étant pas législative en la matière. Le renforcement de l'accès des femmes aux postes à responsabilités est essentiel pour améliorer l'élaboration de la décision publique et disposer de modèles qui inciteront d'autres femmes à déposer leur candidature à de tels postes.

Madame Martin, je partage votre volonté de restaurer certaines des ambitions initiales de la proposition de loi ; j'ai déposé des amendements en ce sens, après m'être concerté avec Mmes Regol et Anthoine. Il convient également d'introduire dans le texte des avancées qui n'y ont jamais figuré. Des dispositions sont actuellement mises en œuvre pour améliorer les conditions de travail des femmes, notamment dans le domaine des violences sexuelles et sexistes (VSS) dans lequel nous devons encore progresser. J'ai déposé un amendement visant à ce que les centres de gestion effectuent une mission d'accompagnement obligatoire des collectivités territoriales pour l'élaboration des plans Égalité et l'instauration de cellules de lutte contre les VSS. Je ne partage pas votre vision particulièrement négative de l'index de l'égalité professionnelle : il est vrai qu'il ne peut pas tout et qu'il ne peut fonctionner que s'il est accompagné de politiques volontaristes de renforcement de l'égal accès aux formations et à la construction des carrières, mais il va dans le bon sens – nous reviendrons sur cette question lors de l'examen de votre amendement sur le sujet.

Monsieur Schellenberger, vous avez pointé à très juste titre les déséquilibres observés dans certaines filières, notamment techniques, au sein de la fonction publique territoriale. Même si le sujet ne relève pas de la loi, il importe que nous menions un travail de rééquilibrage dès le début des carrières et des formations.

Article 1^{er} (article L. 132-9 du code général de la fonction publique) :
Suppression de la dispense de pénalités financières en cas de non-respect de l'obligation de nominations équilibrées aux emplois supérieurs de la fonction publique

Amendement de suppression CL3 de Mme Marie-France Lorho.

Mme Gisèle Lelouis (RN). Je défendrai en même temps les amendements CL4, CL5 et CL6.

Vous déplorez que des inégalités persistent entre les hommes et les femmes dans l'accès aux postes à responsabilités au sein de la fonction publique, et vous souhaitez que le législateur y remédie. Or il apparaît injuste d'adopter une mesure législative pour imposer la parité à de tels postes. En effet, une telle disposition

enverrait le signal que les femmes accèdent à ces emplois en raison de leur sexe et non grâce à leurs seules compétences ; elle discriminerait en outre des hommes qui auraient davantage de compétences à cause de leur sexe. Enfin, dans l'éventualité où il n'y aurait pas suffisamment de femmes candidates à ces postes, risque-t-on de les laisser vacants le temps que l'on trouve une femme à nommer ?

En 2016, la fonction publique comptait 5,48 millions d'agents : près de 62 % des postes étaient occupés par des femmes – 55 % dans la fonction publique d'État, 61 % dans la fonction publique territoriale et 78 % dans la fonction publique hospitalière. Les femmes ne semblent donc pas lésées en termes d'emploi dans la fonction publique. À travers ses amendements ma collègue Lorho entend souligner l'incohérence des mesures de la proposition de loi, lesquelles risquent de n'apporter qu'une équité de surface tout en constituant une injure à l'intelligence des femmes, en plus d'être discriminantes à l'encontre des hommes qualifiés.

Pour ces raisons évidentes, nous vous demandons de voter nos amendements.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Les inégalités sont bien réelles. Vous avez dit que je les défendais, mais ce n'est pas le texte qui les promeut, c'est la société qui les organise. Elles sont mesurables, et nous tentons de les corriger pour améliorer la décision publique. Je ne nie pas que la fonction publique soit très féminisée, mais il y a un fort déséquilibre entre les femmes et les hommes pour les 6 000 emplois à fortes responsabilités, puisque les hommes occupent deux tiers de ces postes : ce sont ceux-là que vise la proposition de loi. Ce périmètre sera d'ailleurs élargi à d'autres emplois.

Je suis évidemment défavorable aux amendements de suppression des articles 1^{er} et 2, car ils dévitaliseraient le texte et le rendraient inopérant.

Mme Andrée Taurinya (LFI-NUPES). Nous voterons évidemment contre cet amendement de suppression, qui présente néanmoins le mérite de montrer le véritable visage du Rassemblement national, à savoir celui d'un parti absolument pas féministe. D'ailleurs, aucun des seize livrets de campagne de Marine Le Pen ne faisait référence à l'égalité entre les femmes et les hommes : de toute évidence, il ne s'agit pas d'un objectif pour le Rassemblement national. Tous les votes des membres de ce parti l'attestent, y compris au sein du Parlement européen : ses parlementaires se sont ainsi opposés à une proposition de résolution visant à instaurer des formations de lutte contre le harcèlement, notamment dans les institutions européennes ; à l'Assemblée nationale, les députés de ce groupe ont émis une énorme réserve contre la constitutionnalisation du droit à l'interruption volontaire de grossesse (IVG) et ont ressorti la vieille lune de la politique nataliste. Le Rassemblement national n'a pas de programme féministe et ne défend pas les femmes.

Mme Marie-France Lorho (RN). Nos amendements ne sont pas dirigés contre les femmes. La société et les mentalités ont heureusement évolué, et les

femmes ont désormais autant de diplômes que les hommes. Nous voulons simplement vous mettre en garde contre le danger d'un basculement qui empêcherait un homme plus compétent d'obtenir un poste.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques CL59 de M. Guillaume Gouffier Valente, CL7 de Mme Sandra Regol, CL19 de Mme Pascale Martin, CL38 de Mme Cécile Untermaier et CL68 de Mme Émilie Chandler.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. La loi Sauvadet, renforcée par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, a instauré un quota de 40 % de femmes dans les primo-nominations, que la proposition de loi proposait initialement de porter à 50 % et que le Sénat a fixé à 45 %. Le non-respect de ce quota entraîne des pénalités financières, auxquelles les employeurs publics peuvent échapper dans certaines conditions, notamment la présence de viviers comprenant au moins 40 % de femmes. La proposition de loi telle que votée par le Sénat fixe au 1^{er} janvier 2029 la date de la suppression de ces dispenses, alors que la rédaction initiale du texte prévoyait cette disparition dès la promulgation de la loi.

J'ai déposé un amendement visant à reprendre la disposition mais, après certains échanges avec des collègues, le Gouvernement et mon équipe, et compte tenu de mes autres propositions tendant à reprendre le quota de 50 % et à accélérer certains dispositifs, mais aussi des amendements CL8 de Sandra Regol et CL1 d'Emmanuelle Anthoine fixant la suppression des dispenses en 2025 pour le premier et en 2027 pour le second, j'ai décidé de retirer mon amendement au profit de celui de Mme Anthoine, car 2027 est la date que nous avons retenue pour imposer la présence d'au moins 40 % de femmes dans les viviers.

Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES). J'entends vos arguments, monsieur le rapporteur, mais l'égalité attend depuis plus de 2 000 ans, donc je n'ai pas l'impression que nous avançons trop vite. Je maintiens l'amendement car nous ne sommes jamais trop ambitieux. La proposition de loi est minimaliste par rapport aux besoins réels – à compétences équivalentes, les femmes sont plus diplômées que les hommes mais ont moins accès aux postes à responsabilités à cause de facteurs culturels très ancrés –, donc refuser d'aller vite revient à accepter de stagner, c'est-à-dire de régresser.

Les sénateurs ont tiré vers le bas une proposition de loi intéressante, donc nous avons intérêt à nous montrer ambitieux si nous voulons obtenir un texte correct.

Mme Pascale Martin (LFI-NUPES). Comme vient de le dire Sandra Regol, les choses n'avancent pas si vite que cela. Attendre quatre voire six années supplémentaires pour que les dispenses de pénalités financières disparaissent est inenvisageable car il est inacceptable que les employeurs ne respectent pas les

quotas de primo-nominations et qu'ils ne soient pas sanctionnés rapidement s'ils enfreignent cette obligation.

Repousser l'entrée en vigueur de la suppression des sanctions entre en contradiction avec les propos de Stanislas Guerini, qui a dit vouloir accélérer la mise en œuvre de la parité dans la fonction publique. L'amendement vise donc à revenir à la proposition de loi initiale et à prévoir que les dispenses de sanctions financières soient supprimées dès la promulgation de la loi.

M. Hervé Saulignac (SOC). Il arrive à tout rapporteur de constater que son propre texte peut être amélioré : la date du 1^{er} janvier 2029 est tellement éloignée qu'elle jette la suspicion sur la volonté du législateur ; le choix du 1^{er} janvier 2027 n'est que légèrement meilleur si nous voulons afficher une volonté transpartisane d'accélérer l'égal accès des femmes et des hommes aux postes à responsabilité. Nous maintenons notre amendement car nous voulons rester ambitieux ; nous sommes ouverts à la discussion et nous aurions accepté un délai de quelques mois voire d'une année après la promulgation de la loi, mais fixer l'échéance à 2027 ou à 2029 n'est pas heureux.

Mme Émilie Chandler (RE). Mon amendement vise à supprimer l'alinéa aux termes duquel les dispenses de pénalités financières prendront fin le 1^{er} janvier 2029, afin que cette suppression intervienne dès la promulgation de la loi, comme le prévoyait la rédaction initiale de la proposition de loi. Celle-ci vise à inciter les collectivités territoriales, la fonction publique d'État ainsi que les différentes administrations à respecter les quotas de primo-nominations. J'ai cependant bien pris note de vos arguments, monsieur le rapporteur, et je retire mon amendement.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Madame Martin, on ne repousse pas les sanctions, qui existent déjà ; l'alinéa porte sur la dispense de sanctions dont peuvent bénéficier les employeurs qui ne sont pas loin d'atteindre l'équilibre dans les primo-nominations : si nous adoptons le seuil de 50 % de femmes dans les primo-nominations, les employeurs concernés seront ceux disposant d'un vivier comprenant au moins 40 % de femmes. Les employeurs qui ne possèdent pas un tel vivier sont déjà sanctionnés ; la sanction et la dispense vont ensemble et sont toutes les deux utiles.

Dans les faits, la dispense de sanction est peu appliquée ; une seule a bénéficié aux collectivités territoriales et il n'y en a eu aucune dans la fonction publique d'État ni dans la fonction publique hospitalière ; je ne vous aurais d'ailleurs pas proposé de prolonger son existence si elle était souvent prononcée. Il faut penser à l'accompagnement de la collectivité qui n'est pas loin d'atteindre la cible et à l'élaboration de politiques d'aide spécifique pour les collectivités et les administrations qui en sont au contraire très éloignées ; pour ces dernières, il serait opportun, plutôt que de les matraquer, de discuter avec l'employeur pour parvenir à atteindre les objectifs d'égalité dans les années à venir. Voilà pourquoi je suis revenu sur mon amendement et préfère que la possibilité d'obtenir une dispense de sanction s'éteigne pour tous en 2027 ; ce choix est cohérent avec notre volonté

d'augmenter le quota de primo-nominations à 50 % et d'avancer à 2027 l'obligation de constituer des viviers composés d'au moins 40 % de femmes.

Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES). Vos arguments sont pleins de bon sens, mais je vous invite aussi à vous inspirer du bon sens populaire, selon lequel « un tiens vaut mieux que deux tu l'auras ». L'adoption de nos amendements nous prémunirait contre tout recul, ce que ne garantirait pas, s'agissant de la fin des dispenses, une date différente de celle de la promulgation de la loi. L'examen en commission, et peut-être en séance, marquera l'ambition qui peut être la nôtre, mais je doute qu'elle y survive.

Les amendements CL59 et CL68 sont retirés.

La commission rejette les amendements CL7, CL19 et CL38.

Amendements identiques CL20 de M. Jean-François Coulomme et CL8 de Mme Sandra Regol, amendement CL1 de Mme Emmanuelle Anthoine (discussion commune).

Mme Pascale Martin (LFI-NUPES). Cet amendement de repli vise à avancer la date d'entrée en vigueur de la suppression des dispenses de sanctions de 2029 à 2025. Nous n'avons pas le temps d'attendre : nous sommes peut-être impatientes, mais il est urgent d'agir.

Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES). Il s'agit d'un amendement de repli par rapport à ceux qui demandaient que la fin des dispenses de sanctions intervienne dès la promulgation de la loi. Le dépôt par le rapporteur d'un amendement identique nous laissait espérer leur adoption, et nous sommes donc inquiets de ce que le Sénat et le Gouvernement feront du texte. Voilà pourquoi nous souhaitons le muscler, autant que faire se peut, dès l'examen en commission.

Mme Emmanuelle Anthoine (LR). L'article supprime toute dispense de pénalité financière, de telle sorte qu'aucun employeur public ne puisse se soustraire au quota de primo-nominations. Il est cependant regrettable que la parité dans la haute fonction publique n'existe toujours pas, et nous ne saurions attendre encore cinq ans et demi pour nous donner les moyens d'y parvenir. C'est la raison pour laquelle l'amendement vise à ce que toutes les dispenses disparaissent non en 2029, date bien trop lointaine, mais en 2027.

Mes collègues souhaitent que nous nous montrions ambitieux, mais il y a quand même un principe de réalité que l'on ne peut ignorer.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Je suis favorable à l'amendement CL1 de Mme Anthoine, dont le dispositif est cohérent avec ce que nous défendrons lors de l'examen de l'article 3 *bis*, à savoir l'avancement à 2027 de l'entrée en vigueur des obligations sur les viviers.

Ne soyons pas trop critiques avec nos collègues sénatrices et sénateurs, car ce texte ambitieux vient du Sénat et de sa délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. La proposition de loi contient de belles avancées, notamment la mise en place du vivier, qui n'existe pas actuellement, et de l'index : à nous de voir comment nous pouvons renforcer ces dispositions, sans minimiser les travaux utiles du Sénat.

Mme Cécile Untermaier (SOC). Le groupe Socialistes et apparentés soutiendra les amendements CL20 et CL8 visant à supprimer les dispenses de sanction en 2025, même si nous souhaitons que celles-ci cessent dès la promulgation de la loi. Fixer l'échéance à 2027 enverrait un très mauvais message aux femmes plongées dans l'attente de cette mesure et aux employeurs qui doivent s'organiser. Il n'y a aucun sens à commencer à appliquer des mesures législatives cinq ans après leur promulgation. Il faut retrouver de l'ambition ; la date de 2025 est acceptable, donc nous soutiendrons ces deux amendements.

M. Antoine Léaument (LFI-NUPES). Nous défendons l'idée de fixer l'échéance à 2025. L'article 1^{er} vise à supprimer une dispense de sanction financière en cas de non-respect d'une norme légale, en l'occurrence un quota d'emploi féminin dans les primo-nominations à des postes à responsabilités. Le texte actuel prévoit de supprimer en 2029 cette dispense que prévoit le code général de la fonction publique. Madame Anthoine vous nous avez demandé d'être ambitieux mais de ne pas oublier le principe de réalité : je suis en désaccord avec votre logique ; notre ambition doit se traduire dans la loi et, comme chacun doit respecter celle-ci, celle-là pourra s'accomplir. Le principe de réalité pourrait nous conduire, en 2029, à repousser la suppression des dispenses à 2032, 2037 ou 2042. La loi doit être ferme pour que les choses avancent.

Si nous avons suivi la même logique avec la parité, nous ne serions encore qu'entre hommes à l'Assemblée. Avançons pour la fonction publique : l'État et les collectivités territoriales doivent montrer l'exemple pour que celui-ci se diffuse un peu au secteur privé.

*La commission **rejette** les amendements identiques CL20 et CL8.*

*Elle **adopte** l'amendement CL1.*

*La commission **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.*

Article 2 (article L. 132-5 du code général de la fonction publique) : *Augmentation du taux de personnes de chaque sexe dans les primo-nominations aux emplois supérieurs de la fonction publique*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement de suppression CL5 de Mme Marie-France Lorho.*

Amendements identiques CL61 de M. Guillaume Gouffier Valente, CL9 de Mme Sandra Regol et CL69 de Mme Émilie Chandler, amendements identiques

CL21 de Mme Pascale Martin et CL40 de Mme Cécile Untermaier, amendement CL4 de Mme Marie-France Lorho (discussion commune).

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. La version initiale de la proposition de loi fixait le quota de primo-nominations du sexe sous-représenté à 50 %, contre 40 % actuellement. Le Sénat a retenu un taux de 45 %, et une série d'amendements, dont le mien, ont pour objet de l'augmenter à 50 %. L'égalité, c'est 50 %, pas 40 % ni 45 %. Voilà pourquoi je propose de rétablir la version initiale du texte : j'ai été convaincu par les vingt heures d'auditions que nous avons menées et par mes échanges avec les employeurs publics, ces derniers m'ayant explicitement demandé de retenir un quota de 50 % – je tiens à saluer leur volontarisme. Ils nous ont également interrogés sur les politiques d'accompagnement des structures qui éprouvent des difficultés à atteindre l'objectif : il faut également entendre ce besoin.

Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES). Je partage vos arguments, monsieur le rapporteur. On apprend au cours préparatoire que l'égalité, c'est 50-50. Les législateurs peuvent retenir un principe d'égalité pour les nominations aux postes à responsabilité : cela fait donc 50 % de primo-nominations de femmes, et cette règle ne saurait souffrir d'aucune discussion.

Mme Émilie Chandler (RE). En passant à un taux de 50 % arrondi à l'inférieur, nous impulsions une dynamique plus forte pour l'intégration des femmes dans la haute administration et nous donnons aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) des possibilités de modulation.

Il faut savoir être ambitieux en matière d'égalité professionnelle si nous voulons inciter les entreprises et l'État à faire mieux.

Mme Pascale Martin (LFI-NUPES). Le taux de 45 % retenu par le Sénat est insuffisant ; conjugué à la règle de l'arrondi à l'unité inférieure, son effet sera pratiquement nul puisque pour quatre nominations, il en suffirait d'une seule féminine pour que l'employeur remplisse ses obligations : rien ne changerait par rapport à la situation actuelle. Le seul taux juste est celui de 50 %, comme vient de le dire ma collègue Sandra Regol.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. L'avis sera favorable pour les amendements rétablissant la rédaction initiale de la proposition de loi et fixant le taux à 50 %. Compte tenu des différences de rédaction, je souhaite que les amendements CL61 et identiques soient adoptés, et que les autres soient retirés.

Le taux de 45 % est en effet inopérant, notamment dans la fonction publique territoriale, car la règle de l'arrondi à l'unité inférieure n'obligerait à désigner qu'une seule femme pour quatre primo-nominations.

M. Antoine Léaument (LFI-NUPES). La réunion de ce matin apporte des éclaircissements sur les positions de nos collègues du Rassemblement national.

Alors que tous les groupes proposent de relever le quota de primo-nominations de femmes de 45 % à 50 %, le Rassemblement national a déposé un amendement défendant l'idée que le taux de 45 % est déjà trop élevé et qu'il faut le conditionner à l'existence de candidatures féminines en nombre suffisant, ce qui supprimerait toute contrainte.

Le Rassemblement national démontre une nouvelle fois qu'il est l'ennemi des femmes ; vous avez quand même eu la décence de ne pas défendre votre amendement : peut-être êtes-vous devenus lucides sur son contenu. Nous voulons tous améliorer la situation et vous êtes les seuls à vouloir l'empirer, ce qui n'est pas très étonnant puisque vous combattez la parité et les femmes.

*La commission **adopte** les amendements CL61, CL9 et CL69.*

En conséquence, les amendements CL21, CL40 et CL4 tombent.

Amendements identiques CL63 de M. Guillaume Gouffier Valente et CL70 de Mme Émilie Chandler, amendements CL37 de Mme Sandra Regol, CL25 de Mme Pascale Martin et CL41 de Mme Cécile Untermaier (discussion commune).

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Mon amendement vise, là aussi, à rétablir la version initiale de la proposition de loi : si les emplois assujettis à l'obligation de primo-nominations équilibrées sont occupés par moins de 40 % de personnes de l'un des deux sexes, les nominations peuvent concerner 50 % à 60 % de personnes du sexe sous-représenté. Cette disposition apporte souplesse et protection à certains employeurs qui, à la fois volontaristes et en retard pour atteindre les objectifs, pourraient nommer plus de femmes que ne le demande la loi. Cécile Untermaier nous présentera tout à l'heure un amendement visant à protéger les collectivités territoriales qui montrent de l'allant sur les primo-nominations et qui disposent déjà d'un vivier important.

Mme Émilie Chandler (RE). Cet amendement identique a pour objet de compléter le taux de 50 % par un plafond de 60 % de primo-nominations du sexe sous-représenté s'il occupe moins de 40 % des emplois concernés. L'objectif est d'accélérer la constitution d'un vivier de femmes suffisant pour leur permettre d'accéder aux postes les plus élevés de l'administration.

Les ministères, les collectivités et les hôpitaux seront ainsi protégés contre une zone grise de la loi s'agissant d'un possible dépassement du taux : en sécurisant le dispositif sur ce point, nous fixerions un cadre. Sans ces garanties, l'égalité que nous cherchons à promouvoir mettra plus de temps à advenir.

Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES). Comme les amendements précédents, celui-ci vise à élever nos ambitions.

Mme Pascale Martin (LFI-NUPES). Nous souhaitons revenir à la rédaction initiale de la proposition de loi. Le rapport d'information sénatorial à l'origine du texte, intitulé « Parité dans la haute fonction publique : changer de

braquet dix ans après la loi Sauvadet », précisait que lorsque le nombre de femmes occupant des postes d'encadrement supérieur et de dirigeant dans la fonction publique était inférieur à 40 %, le quota de flux visant les primo-nominations pourrait être porté à 50 % afin d'accroître la pression sur le stock.

Le Gouvernement propose de prendre le chemin inverse, en multipliant les dérogations pour les employeurs qui se trouvent dans l'illégalité car ils ne respectent pas l'obligation de compter au moins 40 % de personnes de chaque sexe. Plutôt que de retarder encore cette mise en conformité, le présent amendement vise à l'accélérer.

Mme Cécile Untermaier (SOC). Nous souhaitons éviter que les employeurs les plus volontaristes s'agissant du recrutement de femmes dans des postes à responsabilités fassent l'objet de sanctions. Des municipalités ayant suivi une telle politique ont dénoncé ce phénomène. L'amendement prévoit que, lorsque les emplois sont occupés par moins de 40 % de personnes du sexe sous-représenté, un employeur peut nommer 50 % à 60 % de personnes de ce sexe.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Avis favorable à l'amendement identique au mien et demande de retrait des amendements suivants, qui présentent des imperfections rédactionnelles. Je précise que ce sont les sénateurs qui ont modifié le dispositif : le Gouvernement n'a rien proposé de tel et peut être ouvert à un rétablissement de la disposition initiale.

Par ailleurs, nous protégeons surtout les collectivités qui ont du retard et veulent accélérer : c'est l'objet d'un de vos amendements ultérieurs, qui protège les collectivités les plus volontaristes, celles qui ont déjà de bons résultats concernant le vivier – je préfère ce mot à celui de stock – et les primo-nominations.

*La commission **adopte** les amendements identiques.*

*En conséquence, les amendements CL37, CL25 et CL41 **tombent**.*

Amendement CL22 de M. Jean-François Coulomme.

Mme Pascale Martin (LFI-NUPES). Cet amendement vise à constater la nullité d'une nomination qui ne respecterait pas les objectifs de parité fixés dans la loi. Ce n'est qu'une première étape mais c'est le meilleur outil pour garantir l'application de cet article.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Vous souhaitez que toute nomination intervenue en violation du dispositif de primo-nominations équilibrées soit nulle. Je partage l'esprit de cet amendement mais je crois préférable, pour des raisons opérationnelles, de privilégier le système de sanctions que nous venons de définir, qui permet de financer les politiques d'accompagnement des collectivités ou des employeurs. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CL58 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier (SOC). Cet amendement vise à reporter au 1^{er} janvier 2026 l'entrée en vigueur du taux de primo-nominations à 50 % afin de laisser du temps aux administrations de s'adapter à cette obligation renforcée.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Avis favorable car l'amendement renforce le caractère opérant de cette proposition de loi. S'agissant de postes à responsabilité dont beaucoup sont renouvelés tous les trois ans, le report à 2026 est de bon sens.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CL79 de M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur.

Suivant l'avis du rapporteur, elle rejette l'amendement CL23 de Mme Pascale Martin.

Amendements CL81 de M. Guillaume Gouffier Valente et CL24 de M. Jean-François Coulomme (discussion commune).

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Mon amendement a pour objet de supprimer le régime dérogatoire prévu pour les employeurs ayant un réel retard, dès lors qu'ils appartiennent à la fonction publique territoriale ou à la fonction publique hospitalière. Je propose en revanche de le conserver pour la fonction publique d'État car certains ministères, comme celui des armées ou celui de l'Europe et des affaires étrangères, ont un retard très important. Il est donc préférable d'en rester à une logique d'accompagnement plutôt que d'enfermer ces ministères dans une logique les conduisant à payer une amende tous les ans plutôt que de se placer sur une trajectoire de correction.

Mme Pascale Martin (LFI-NUPES). L'amendement CL24 vise à supprimer les dérogations introduites par le Sénat concernant les collectivités territoriales. L'alinéa 3 de l'article prévoit que le taux de 45 % ne s'appliquera aux régions, départements et communes qu'à l'issue du prochain renouvellement général de leurs assemblées délibérantes, soit en 2026 et 2028. De plus, il accorde du temps supplémentaire aux collectivités qui, actuellement, ne respectent pas leurs obligations. Nous nous opposons à un tel report qui permettrait aux employeurs dans l'illégalité de gagner du temps. Il convient au contraire d'accélérer la nomination de femmes dans ces administrations afin qu'elles combent leur retard.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Avis défavorable car les différences de dates d'entrée en vigueur se justifient par celles des renouvellements des assemblées délibérantes.

M. Antoine Léaument (LFI-NUPES). L'article L. 132-5 du code général de la fonction publique définit cinq catégories d'emplois sur lesquelles pèse

l'obligation d'embauche à parité. Or les sénateurs ont supprimé, dans l'article 2, la catégorie relative aux collectivités territoriales – c'est dommage ! On nous répond que cela entrera en vigueur aux prochaines élections : c'est absurde ! Cela signifie que si l'on élit des conseils plutôt de droite, on leur laisse la possibilité de faire une dérogation et de payer la facture : c'est ce que nous ne voulons pas. Nous voulons des obligations dès maintenant car les prochaines élections n'auront lieu qu'en 2026 pour les communes et 2028 pour les départements et les régions : c'est un peu loin ! Votre petite disposition technique introduit donc une dérogation qui vaut pour trois ans pour les communes et pour cinq ans pour les régions et les départements. Autrement dit vous proposez quelque chose de pire que ce qui est prévu à l'article 1^{er} ! Collègues macronistes, ne suivez pas l'avis du rapporteur car il a peut-être mal lu ! Il faut supprimer cette dérogation qui n'a aucun sens et reviendrait à faire n'importe quoi avec la loi.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Vous n'avez certainement pas vu l'amendement que je proposerai un peu plus tard. Actuellement, on repart à zéro à chaque renouvellement des collectivités, ce qui ne sera plus le cas avec ce que je propose. Avis défavorable.

*La commission **adopte** l'amendement CL81.*

*En conséquence, l'amendement CL24 **tombe**.*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL78 et CL80 de M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur.*

Amendement CL74 de Mme Émilie Chandler.

Mme Émilie Chandler (RE). Mon amendement vise à accélérer le rythme du rattrapage imposé par le texte aux employeurs en retard.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. La dérogation accordée aux employeurs particulièrement en retard ne concerne plus que les employeurs de la fonction publique d'État puisque nous venons de lever le régime dérogatoire pour la FPT et la FPH. Vous proposez de sortir du cadre de renouvellement naturel pour accélérer. Je vous propose de retirer cet amendement pour en rediscuter en séance avec le Gouvernement.

*L'amendement est **retiré**.*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL82 de M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur.*

Amendement CL39 de Mme Cécile Untermaier.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Vous proposez de protéger les collectivités les plus volontaristes, celles qui nomment déjà plus de 50 % de personnes du sexe sous-représenté ou celles dont le vivier est supérieur à 40 %

– c’est le cas de la Ville de Paris et du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Je suis en train de travailler à un dispositif de ce type, qui ira peut-être au-delà des 40 % que vous proposez. Demande de retrait pour tenter d’aboutir à une rédaction commune d’ici à l’examen en séance.

Mme Cécile Untermaier (SOC). L’objectif poursuivi est de ne pas pénaliser les communes les mieux-disantes. Certaines ont eu à en souffrir, comme la ville de Bourg-en-Bresse. C’est un amendement de bon sens.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Il est nécessaire de se pencher sur la rédaction de ce dispositif pour tenir compte des rehaussements d’ambition que nous venons de voter. Vous citez le cas de Bourg-en-Bresse : quand on apporte des corrections, certaines collectivités se retrouvent dans cette situation. Résultat : la collectivité paye la sanction et se retrouve compensée par une hausse de décile, par exemple. Trouvons un objet légal plutôt que de faire du bricolage au niveau local.

L’amendement est retiré.

La commission adopte l’article 2 modifié.

Après l’article 2

Amendement CL83 de M. Guillaume Gouffier Valente.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Cet amendement poursuit un objectif de cohérence en insérant, après l’article 2, deux alinéas actuellement à l’article 4, relatif à l’index, et en apportant quelques modifications d’harmonisation. Ces alinéas portent sur l’obligation faite aux employeurs de publier chaque année les écarts éventuels de représentation entre les femmes et les hommes dans les emplois soumis à l’obligation prévue à l’article L132-5. La sanction – moins de 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l’ensemble des personnels – serait remplacée par une contribution forfaitaire dont le montant est déterminé par voie réglementaire. C’est donc un amendement de coordination législative.

La commission adopte l’amendement et l’article 2 bis est ainsi rédigé.

Amendement CL97 de M. Guillaume Gouffier Valente.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. C’est l’amendement que j’évoquais tout à l’heure. Il vise à mettre fin à la réinitialisation automatique des primo-nominations dans la fonction publique territoriale lors du renouvellement général.

La commission adopte l’amendement et l’article 2 ter est ainsi rédigé.

Article 3 (art. L. 132-5 et L. 132-8 du code général de la fonction publique) : *Modification du périmètre des emplois assujettis à l'obligation de nominations équilibrées*

Amendements identiques CL62 de M. Guillaume Gouffier Valente, CL26 de M. Jean-François Coulomme, CL42 de Mme Cécile Untermaier, CL12 de Mme Sandra Regol et CL71 de Mme Émilie Chandler, amendement CL44 de Mme Cécile Untermaier (discussion commune).

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Mon amendement vise à élargir le périmètre du dispositif des primo-nominations en abaissant le seuil de population des collectivités territoriales concernées de 40 000 à 20 000 habitants. Cela ferait entrer près de 340 communes dans le dispositif, dont 120 qui se le verraient appliquer.

Mme Pascale Martin (LFI-NUPES). L'amendement CL26 vise à abaisser le seuil des collectivités concernées par une obligation de quota minimum de personnes de chaque sexe dans les emplois de direction à 20 000 habitants contre 40 000 actuellement. L'abaissement du seuil ferait rentrer dans le périmètre au moins 280 collectivités supplémentaires.

Mme Émilie Chandler (RE). L'élargissement du périmètre des communes et EPCI concernés rendrait quelque 300 collectivités éligibles. Un peu moins de la moitié d'entre elles auraient au moins trois emplois fonctionnels et seraient donc effectivement concernées.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Avis favorable aux amendements visant à abaisser le seuil de 40 000 à 20 000. Cela se justifie car les collectivités de plus de 20 000 habitants doivent mettre en place un plan d'action relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Demande de retrait de l'amendement CL44 car il est déjà satisfait par la loi.

L'amendement CL44 est retiré.

La commission adopte les amendements identiques.

Amendement CL43 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier (SOC). Cet amendement vise à supprimer la règle de l'arrondi inférieur au profit de la règle de l'arrondi supérieur. L'arrondi à l'unité inférieure réduit les obligations en matière de parité et est le plus défavorable à l'attribution de postes à responsabilité à des femmes.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Cet amendement ne fonctionne pas en cas de nombre impair de postes. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 3 modifié.

Après l'article 3

Amendement CL84 de M. Guillaume Gouffier Valente.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Cet amendement vise à confier une mission d'information sur l'égalité professionnelle et la lutte contre les discriminations aux centres de gestion de la fonction publique territoriale. Cela permettra d'accompagner toutes les collectivités en-dessous de 20 000 habitants dans leur politique d'égalité et de lutte contre les violences faites aux femmes.

Mme Cécile Untermaier (SOC). Je veux souligner l'importance du centre de gestion dans le soutien aux collectivités locales. Ainsi, la mise à disposition d'un référent déontologue par le centre de gestion est la voie la plus raisonnable et la moins coûteuse pour les communes : il ne faut pas la complexifier. Or ce n'est pas le chemin que prend le ministère de l'intérieur. Je souhaitais partager avec vous cette préoccupation.

Mme Andrée Taurinya (LFI-NUPES). Cet amendement est vraiment intéressant car il faut avoir de plus en plus de sources d'information sûres concernant l'égalité professionnelle et la lutte contre les discriminations. Même dans notre enceinte, certains de nos collègues réfutent les chiffres dont on leur a fait part en début de réunion. Il est donc particulièrement nécessaire de disposer de ces informations pour que le Rassemblement national et l'extrême droite se rendent réellement compte de la situation des femmes dans tous les métiers. Je vous remercie pour cet ajout.

M. Philippe Pradal (HOR). Je soutiens cet excellent amendement qui valorise le rôle des centres de gestion, particulièrement au profit des collectivités ayant le moins d'effectifs.

La commission adopte l'amendement et l'article 3 bis A est ainsi rédigé.

Amendement CL67 de M. Guillaume Gouffier Valente.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Le présent amendement relatif à la fonction publique parlementaire n'est pas une transposition de l'obligation prévue pour les autres versants de la fonction publique en raison du principe de séparation des pouvoirs. Il se borne à afficher un objectif d'égalité professionnelle non assorti d'objectifs chiffrés. Il appartiendra ensuite aux assemblées de l'appliquer. De plus, je veillerai à échanger avec le Sénat sur ce sujet : je leur ai déjà transmis l'amendement et si jamais les sénateurs venaient à me demander de le retirer, je le ferais immédiatement dans la mesure où aucune des deux chambres ne peut imposer un mode de fonctionnement à l'autre.

Mme Marie Guévenoux (RE). Notre chambre étant indépendante, sa fonction publique l'est aussi ; c'est donc au bureau de l'Assemblée nationale qu'il

revient de transposer les règles à la fonction publique parlementaire. Cela étant, votre amendement est une invitation, que l'on ne peut que soutenir philosophiquement.

Je profite de cette intervention pour partager quelques informations avec vous. Tout d'abord, la part des femmes dans les effectifs totaux de l'Assemblée nationale – fonction publique parlementaire et contractuels – est de 40 %, en constante progression ces quatre dernières années. Autre motif de satisfaction : les quatre principaux postes de l'encadrement supérieur sont parfaitement paritaires. Toutefois, à l'exception de ces postes, les femmes occupent moins de postes de direction et d'encadrement intermédiaire, sauf à la direction des comptes rendus, où 62 % des postes d'encadrement sont occupés par des femmes. Ce ne sont pas des chiffres dont on peut pleinement se satisfaire mais nous sommes tout de même heureux de constater que l'écart est moins substantiel que dans la fonction publique d'État.

Pour les postes d'encadrement et de direction, la structure de notre vivier doit être prise en compte. Les chefs de division et assimilés ne peuvent être nommés que parmi les conseillers ; or cette catégorie ne comprend que 37 % de femmes. La situation des femmes dans la réussite des concours externes d'administrateurs doit donc faire l'objet d'une vigilance particulière. Plusieurs pistes existent et pourront faire l'objet d'un dialogue entre les services de l'Assemblée, les représentants du personnel, la présidente et le bureau de l'Assemblée.

Mme Raquel Garrido (LFI-NUPES). Je réagis à l'important rappel qui vient d'être fait concernant la séparation des pouvoirs et les périmètres respectifs des pouvoirs institutionnels. Je le dis avec d'autant plus de solennité que le travail législatif se fait par amendements. Alors que nous cherchons à débattre de façon constructive, la présidente de l'Assemblée nationale a indiqué ce matin même qu'elle déclarerait irrecevables tous les amendements à la proposition de loi transpartisane abrogeant le report de l'âge de la retraite à 64 ans.

M. le président Sacha Houlié. Cela n'a pas de lien avec l'amendement dont nous discutons.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Je salue l'excellence de l'ensemble des agents de l'Assemblée nationale avec qui nous travaillons au quotidien. Je remercie également Mme Guévenoux, première questeuse, pour la qualité de nos échanges dans l'élaboration de cet amendement, comme pour la volonté ici exprimée d'inscrire ce principe dans la loi et de démontrer que le sujet est bien identifié et travaillé du côté de la fonction publique parlementaire.

La commission adopte l'amendement et l'article 3 bis B est ainsi rédigé.

Article 3 bis (art. L. 132-9-1 [nouveau] du code général de la fonction publique) : *Instauration d'un taux minimal de 40 % de personnes de chaque sexe dans les emplois supérieurs de la fonction publique*

Amendement CL45 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier (SOC). Cet amendement vise à appliquer, dès 2026, le taux de 40 % puis, à partir de 2029, de porter ce taux à 45 %. Il s'agit de faire une étape intermédiaire pour améliorer la lisibilité des efforts à poursuivre.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Avis défavorable car le flux de primo-nominations ne permettra pas, arithmétiquement, d'atteindre un stock de 45 % en 2029. Par ailleurs, je tiens à saluer le travail du Sénat, qui a introduit dans ce texte l'objectif d'un vivier de 40 % en 2029, ce qui constitue une réelle avancée. Plusieurs amendements viseront à avancer la date à 2027 ; j'y serai favorable car cette date me paraît plus tenable au regard du fonctionnement des flux de primo-nominations.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CL85 de M. Guillaume Gouffier Valente.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Le présent amendement vise à aligner le périmètre auquel s'applique l'obligation relative au stock sur celui qui concerne le flux. Cela donne une meilleure visibilité et une meilleure opérationnalité pour atteindre ces objectifs.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CL30 de M. Jean-François Coulomme.

Mme Pascale Martin (LFI-NUPES). Cet amendement a pour objet d'augmenter la proportion minimale de personnes de chaque sexe en la fixant à 45 % plutôt qu'à 40 %, car il est illusoire d'espérer atteindre la parité sans relever ce taux à 45 % au moins.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette l'amendement.

Amendement CL31 de Mme Pascale Martin.

Mme Pascale Martin (LFI-NUPES). Cet amendement de repli vise à augmenter la proportion minimale de personnes de chaque sexe de 40 % à 45 % trois ans après l'entrée en vigueur de la loi.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis du rapporteur, elle rejette l'amendement CL6 de Mme Marie-France Lorho.

Amendement CL13 de Mme Sandra Regol.

Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES). Cet amendement vise à rendre la sanction obligatoire en cas de non-respect des obligations de parité. Une simple

possibilité de sanction serait insuffisamment dissuasive et entraînerait un non-respect de fait de l'obligation.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Avis favorable à cet amendement tendant à rendre la pénalité systématique.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'amendement CL76 de M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur, tombe.

Amendements identiques CL65 de M. Guillaume Gouffier Valente et CL66 de Mme Caroline Yadan.

Mme Caroline Yadan (RE). Cet amendement vise à harmoniser les sanctions encourues lorsque l'égalité professionnelle n'est pas atteinte. Il existe un mécanisme de sanction forfaitaire de 90 000 euros par unité manquante en cas de non-respect de l'égalité des primo-nominations dans la fonction publique ; un alignement de la sanction applicable, sous cette forme forfaitaire, au vivier des emplois à responsabilité paraît donc nécessaire. Cette cohérence entre les dispositifs permettra de renforcer l'aspect opérationnel des sanctions, qui seront publiées chaque année et, ainsi, portées à la connaissance de tous.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Ces amendements soulèvent le problème de l'harmonisation des sanctions, celles-ci étant calculées forfaitairement pour les primo-nominations, et sur la masse salariale concernant l'index, comme dans le secteur privé. Dans sa rédaction actuelle, le texte aligne mécaniquement la sanction sur celle de l'index. Or le dispositif des nominations équilibrées (DNE) fixera des obligations tant pour le flux que pour le vivier : il est donc logique que les sanctions soient harmonisées ; la lisibilité y gagnera.

Par ailleurs, tout cela reste de l'argent public qui va vers les caisses publiques : le produit des sanctions tombe dans le budget général et abonde le fonds en faveur de l'égalité professionnelle.

Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES). Le mieux étant l'ennemi du bien, je crains que cette disposition n'amène à penser que les pénalités pourraient être revues à la baisse. Le risque me semble trop important pour adopter ces amendements.

Mme Raquel Garrido (LFI-NUPES). Ces amendements, en ne prévoyant aucune gradation dans les sanctions, créent un bouclier derrière lesquels les employeurs peuvent se retrancher. C'est contre-productif : les employeurs doivent être pénalisés à la hauteur des violations de la loi qu'ils commettent.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Je suis en désaccord. La nouvelle sanction concernant le vivier sera peut-être plus faible mais nous venons de rendre les pénalités obligatoires en adoptant l'amendement de Mme Regol. L'important est d'apporter de la lisibilité. C'est pourquoi nous proposerons que

l'index soit sanctionné sur la base de la masse salariale, comme dans le secteur privé.

La question n'est pas tant de définir des sanctions les plus élevées possible mais d'accompagner les collectivités. Qu'elles soient fixées de manière forfaitaire ou calculées sur la masse salariale, les pénalités ont des conséquences assez fortes sur le budget des collectivités. Je suis donc favorable à une harmonisation qui renforce le caractère opérationnel de ce dispositif.

La commission adopte les amendements.

En conséquence, l'amendement CL14 de Mme Sandra Regol tombe.

La commission adopte l'amendement rédactionnel CL86 de M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur.

Amendements identiques CL64 de M. Guillaume Gouffier Valente, CL2 de Mme Emmanuelle Anthoine et CL72 de Mme Émilie Chandler, amendement CL46 de Mme Cécile Untermaier, amendements identiques CL27 de Mme Pascale Martin et CL17 de Mme Sandra Regol, amendement CL28 de M. Jean-François Coulomme (discussion commune).

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Il s'agit, comme cela a été annoncé, d'avancer de 2029 à 2027 l'entrée en vigueur de l'obligation d'avoir une proportion de plus de 40 % de personnes de chaque sexe dans les fonctions de direction, pour les systèmes principal et dérogatoire. Je salue les dispositions prises par le Sénat mais, comme le faisait remarquer Hervé Saulignac, une entrée en application après 2029 nous renverrait bien au-delà de la présente législature. Je propose d'être plus volontariste et ambitieux et de viser la fin de la législature.

Mme Emmanuelle Anthoine (LR). L'échéance de 2029 me paraît vraiment trop lointaine. Il faut que nous nous donnions les moyens de faire de la parité dans la haute fonction publique une réalité. Nous ne saurions attendre encore cinq ans et demi. Pour l'article 1^{er}, vous avez retenu ma suggestion de fixer l'échéance à 2027. Je la réitère pour cet article.

Mme Émilie Chandler (RE). Nous souhaitons nous aussi accélérer l'entrée en application de la disposition. Nous cherchons dans un premier temps à accélérer les primo-nominations, et 2027 est de ce point de vue une échéance réaliste. C'est pourquoi nous proposons un amendement qui vise à assurer dans le temps long un nombre suffisant de femmes ; cela incitera à nommer des femmes plus tôt dans leur carrière, dès lors qu'elles sont qualifiées pour ces emplois.

Mme Cécile Untermaier (SOC). Nous proposons quant à nous de fixer l'échéance à l'année 2026.

Je ne vois pas bien la portée d'un texte dont l'application serait reportée à la fin du quinquennat. En tant que législateur, je m'interroge sur la pertinence de

légiférer si l'on considère que tout sera à revoir en 2027. C'est pourquoi je propose une étape intermédiaire. Si, pour des raisons qui vous regardent, vous considérez que la loi ne peut pas entrer en application dès sa promulgation, il me semblerait néanmoins raisonnable de ne pas reporter de quatre ans son entrée en vigueur. Fixons d'ici à l'examen du texte en séance un calendrier d'application, avec des bilans intermédiaires.

Mme Raquel Garrido (LFI-NUPES). La mise en œuvre des lois est une question de volonté politique. On peut aller très vite, comme pour la retraite à 64 ans, qui passe avec des 49.3, des députés empêchés de voter, des décrets d'application pris très vite, des amendements déclarés irrecevables au titre de l'article 40 et une application prévue dès le 1^{er} septembre. On peut aussi aller très lentement, à la vitesse d'une tortue : c'est le cas pour ce qui concerne l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Il y a une loi, appliquons-la. Pourquoi ne pas avancer l'échéance à 2025, comme nous le proposons dans l'amendement CL27 ? Les premières sanctions, qui ont été rendues obligatoires – ce qui est une très bonne chose –, ne peuvent être prononcées qu'au bout de trois ans. Même si notre amendement était adopté, elles ne seraient pas prises avant 2028. Tout le monde étant d'accord pour dire qu'il faut que les textes que nous adoptons s'appliquent au cours de la législature, il faudrait en réalité fixer l'échéance avant 2025. Notre amendement est donc très raisonnable.

Mme Pascale Martin (LFI-NUPES). L'amendement CL28 l'est encore davantage, puisqu'il vise à fixer l'échéance à 2027.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Il faut que la mesure soit non seulement raisonnable, mais aussi opérationnelle. C'est la hausse des primo-nominations qui nous permettra d'atteindre les objectifs en matière de stock.

D'autre part, je trouve très dures les critiques formulées à l'encontre de nos collègues sénatrices et sénateurs. Aucun de nous n'avait proposé ce dispositif avant qu'ils ne le fassent. Examinons-le avec bienveillance, essayons de l'améliorer tout en tenant compte des débats qui ont eu lieu au Sénat et ne fixons pas des objectifs inopérants. Il est très tentant de vouloir réduire toujours plus les échéances, mais je pense qu'il serait déjà bon que nous décidions de manière unanime d'avancer l'entrée en vigueur du dispositif à 2027, de manière à défendre cette position auprès des sénateurs.

Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES). Il ne s'agit pas de remettre en cause nos collègues du Sénat, mais, au cours des quelques CMP auxquelles j'ai participé, ils se sont systématiquement opposés aux dispositions que l'Assemblée avait votées en faveur de la protection des femmes, de l'égalité femmes-hommes ou de la lutte contre les violences sexuelles et sexistes. Il faut aussi savoir fixer des priorités et, en la matière, le Sénat a fait son choix.

Mme Cécile Untermaier (SOC). Nous ne sommes pas dans la surenchère. En revanche, si l'on prévoit une application en 2027, personne ne considérera que l'exigence s'impose dès à présent. C'est pourquoi, j'y insiste, il est nécessaire de fixer un rendez-vous intermédiaire avec les collectivités territoriales. Nous devons les accompagner dans cette tâche, car il n'est pas facile d'appliquer les formules mathématiques proposées ; il faut aussi que les centres de gestion aient la capacité de les aider. Un objectif tendu, avec un accompagnement et une période transitoire, me semble tout à fait envisageable.

D'autre part, c'est à nous, Assemblée nationale, de nous prononcer sur la base du texte proposé par le Sénat et inscrit à l'ordre du jour d'une semaine transpartisane. Vous avez fait, monsieur le rapporteur, des efforts dont je vous sais gré pour améliorer l'efficacité du dispositif, mais il serait raisonnable que celui-ci s'applique avant 2027, de manière à envoyer un message clair aux collectivités territoriales, qui doivent s'emparer du sujet.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. L'amendement CL28 ne porte que sur le régime principal, alors que je propose de fixer l'échéance à 2027 également pour le régime dérogatoire : le rattrapage devra être fait avant cette date. Les sanctions s'appliqueront donc dès 2030, et non 2032.

Avis favorable sur la première série d'amendements identiques, défavorable sur les autres.

*La commission **adopte** les amendements identiques CL64, CL2 et CL72.*

*En conséquence, les autres amendements en discussion commune **tombent**.*

Amendements identiques CL29 de Mme Pascale Martin et CL75 de Mme Sandra Regol.

Mme Pascale Martin (LFI-NUPES). Nous proposons de supprimer la dérogation qui permet à certaines administrations de n'augmenter que de trois points, d'ici à 2029, leur taux d'emploi de personnes de chaque sexe. Nous souhaitons un texte plus ambitieux. Si nous voulons vraiment renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique, il est nécessaire de garantir la pleine application des dispositions, en ne la reportant pas à une date incertaine.

Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES). Il s'agit là encore de faire en sorte que l'entrée en vigueur des obligations soit la plus efficace, donc la plus rapide possible. Ce serait dans le droit fil de ce que vous avez déclaré, monsieur le rapporteur, au sujet de la nécessité de muscler le texte qui a été transmis par le Sénat à notre assemblée.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Vu que nous avons avancé l'échéance à 2027, je demande le retrait de ces amendements qui visent à supprimer la dérogation pour l'ensemble des versants de la fonction publique ; à défaut, mon avis serait défavorable.

Je proposerai un amendement visant à supprimer la dérogation pour la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. En revanche, je pense qu'il faut la maintenir pour la fonction publique d'État, du fait du retard accumulé dans certaines administrations – je pense en particulier au ministère des armées et au ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Je ne voudrais pas que les directions concernées se découragent et préfèrent payer l'amende. En revanche, nous pourrions discuter d'ici à la séance de la possibilité d'élever nos ambitions – ce que proposait Émilie Chandler – pour ce qui concerne les étapes du rattrapage pour ces administrations qui sont clairement identifiées et avec qui il existe des échanges.

M. Antoine Léaument (LFI-NUPES). Dès que l'on fixe des principes puis que l'on prévoit des dérogations à ces mêmes principes, on est dans l'erreur. Si l'on établit un principe, il faut s'y tenir ; et s'il n'est pas respecté, on doit appliquer des sanctions. Les principes sont par nature intangibles et universels ; si l'on y déroge, on les remet en cause.

Tout à l'heure, on a fait valoir le principe de réalité, en disant que si l'on ne s'y conformait pas, on n'arriverait pas à concrétiser les choses – mais le risque est que, une fois atteinte la date butoir, on n'y soit toujours pas arrivé. Qu'est-ce qu'on fait dans ce cas-là ? On applique la mesure ou l'on accorde une nouvelle dérogation ?

N'entrons pas dans cette spirale. Ne commençons pas à dire : « On fixe des principes, mais qui n'en sont pas vraiment ». Un principe, c'est un principe : c'est recta.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. La loi Sauvadet, renforcée par la loi de transformation de la fonction publique, a fait ses preuves : en moins de dix ans, la proportion de primo-nominations féminines est passée de 33 % à 43 %. Nous venons encore renforcer ces dispositions. En revanche, il faut que nous ayons la capacité d'accompagner les administrations qui sont très en retard, afin qu'elles ne s'enferment pas dans une logique de paiement de l'amende. Privilégions plutôt la négociation, d'autant que la dérogation est limitée, puisque l'avancement de l'échéance de 2029 à 2027 porte aussi sur le régime dérogatoire – à partir de 2027, ceux qui bénéficient d'un accompagnement renforcé devront être en règle et avoir franchi les étapes du rehaussement. Pour certains ministères, l'effort sera important : il va falloir qu'ils revoient toute leur politique de formation, d'attractivité et de construction des carrières. Je pense qu'il importe de maintenir le dialogue, même si, à un moment donné, le couperet tombera.

La commission rejette les amendements.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL89, CL87 et CL88 de M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur.

Amendement CL90 de M. Guillaume Gouffier Valente.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Il s'agit de l'amendement que j'évoquais. En cohérence avec celui adopté sur l'article 2, je propose de sortir du régime dérogatoire la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 3 bis modifié.

Article 4 (art. L. 132-9-2 à L 139-5 [nouveaux] du code général de la fonction publique) : Création d'un index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans le secteur public

Amendements CL10 de Mme Sandra Regol, CL92 de M. Guillaume Gouffier Valente et CL55 de Mme Cécile Untermaier (discussion commune).

Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES). Il s'agit, toujours selon la même logique – car nous sommes très cohérents –, d'abaisser le seuil à partir duquel les collectivités territoriales sont soumises aux obligations de publication des indicateurs.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Mon amendement est presque identique. Il vise lui aussi à abaisser de 40 000 à 20 000 le seuil d'habitants à partir duquel les collectivités sont tenues de publier l'index, en cohérence d'ailleurs avec le plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

Pour des raisons de coordination législative, je suggère d'adopter mon amendement et de retirer les autres amendements en discussion commune.

Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES). Pourquoi ne voulez-vous pas procéder à la même substitution à l'alinéa 10 ? C'est la seule différence entre nos deux amendements.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Je proposerais tout à l'heure de supprimer l'alinéa 10 par cohérence législative, vu que nous avons inséré les dispositions qu'il contient à l'article 2. Pour être tout à fait transparent, j'aurais préféré vous proposer une réécriture globale intégrant un certain nombre d'amendements, mais j'ai manqué de temps pour le faire.

Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES). L'amendement CL93 que vous allez nous présenter tend à supprimer non seulement l'alinéa 10, mais aussi l'alinéa 11... Je ne vois pas pourquoi.

Successivement, la commission rejette l'amendement CL10 et adopte l'amendement CL92.

En conséquence, l'amendement CL55 tombe.

Amendement CL47 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier (SOC). Cet amendement vise à contraindre les collectivités, administrations et établissements publics à publier l'index d'égalité professionnelle sur leur site internet. Il s'agit d'une exigence de transparence : le travail qui a été fait doit être connu du public.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Avis favorable : cet amendement répond en partie à notre discussion législative. À la suite des auditions et d'échanges avec le Gouvernement, il semble préférable que l'index soit publié non pas uniquement sur le site du ministère de la transformation et de la fonction publiques, mais employeur par employeur, afin de permettre les comparaisons.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CL36 de Mme Julie Lechanteux.

Mme Julie Lechanteux (RN). La proposition de loi renforce les règles applicables en matière de parité dans la fonction publique. Sans nier qu'il est nécessaire d'effectuer des progrès dans ce domaine, et si l'objectif de faciliter l'accès des femmes aux postes de direction dans la fonction publique est louable, le texte fait preuve d'un manque de pragmatisme évident.

En effet, les exigences de parité vont nécessairement se heurter à l'absence d'équilibre entre les hommes et les femmes, ne serait-ce que dans les formations menant aux postes de direction concernés par la loi. Les Françaises sont libres de choisir leur carrière professionnelle ! De fait, dans certaines administrations, il y a plus de femmes, et, dans d'autres, plus d'hommes. C'est factuel et cela résulte de choix.

C'est pourquoi je propose que l'indicateur de l'égalité professionnelle s'applique à niveau de compétence égale. J'ose en effet affirmer que celle-ci doit l'emporter sur le sexe. Un homme ou une femme ne doit pas être choisi pour remplir un index ou satisfaire des quotas. Ce serait plus dévalorisant qu'autre chose.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Si nous mettons en place cette politique, c'est pour renforcer la qualité de la construction de la décision publique. La fonction publique, dans ses différents versants, est très fortement féminisée mais tel n'est pas le cas des postes de décision. Il faut que nous identifions les freins afin d'atteindre l'égalité dans les années à venir.

Les critères de l'index sont d'ordre réglementaire ; on ne peut pas les définir dans la loi. Le Gouvernement vient de me les présenter – je n'ai pas eu le temps de les intégrer au rapport : certains sont communs aux trois versants, d'autres spécifiques à chacun. Je ne vais pas vous en faire la lecture, ce serait trop long, mais je peux les transmettre aux responsables des groupes, s'ils le souhaitent. Je précise qu'ils ont été élaborés avec l'ensemble des organisations syndicales et patronales.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CL51 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier (SOC). Nous souhaitons ajouter deux indicateurs issus de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Demande de retrait et, à défaut, avis défavorable, pour les mêmes raisons : le contenu de l'index relève du niveau réglementaire.

En outre, le Gouvernement a bien pris en considération les deux critères souhaités dans son projet d'index.

L'amendement est retiré.

Amendement CL32 de M. Jean-François Coulomme.

Mme Pascale Martin (LFI-NUPES). Nous proposons de préciser la méthodologie de comparaison des rémunérations qui s'imposera aux employeurs concernés par le nouvel index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Que le texte renvoie la totalité des modalités d'application à un décret ne nous semble pas acceptable : cela ouvre la porte à des modes de calcul hétérogènes et pourrait avoir pour effet de minimiser, voire de cacher les inégalités. C'est ce qu'on observe déjà dans le secteur privé avec l'index Pénicaud, comme l'a montré l'Institut des politiques publiques dans un rapport publié en mars. Il ne faudrait pas que le nouvel index soit lui aussi inefficace.

La méthodologie que nous avons choisie prévoit la prise en compte dans la présentation des écarts de rémunération de différents facteurs, notamment le niveau de diplôme, de responsabilité et de pénibilité requis pour ces emplois. Elle s'inspire de la loi appliquée au Québec. En France, elle est préconisée depuis plus de cinq ans par le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Lors de la discussion du projet de loi visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle, la députée Renaissance Marie-Pierre Rixain avait fait adopter un amendement, supprimé ensuite par le Sénat, tendant à la publication d'un rapport fondé sur cette même méthodologie.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. La disposition proposée relève plus du secteur privé que du secteur public, notamment parce que ce dernier fonctionne par niveaux hiérarchiques et non par catégories socioprofessionnelles.

D'autre part, je vous trouve un peu dure avec l'index Pénicaud, qui est une belle avancée, notamment par rapport aux plans pour l'égalité élaborés jusqu'en 2018. Appliqué dans toutes les structures de plus de cinquante salariés, il s'agit d'un

dispositif évolutif, capable de progresser dans la granularité. D'ailleurs, une directive européenne sur la transparence salariale, qui s'en inspire directement, proposera à l'ensemble des États membres d'aller beaucoup plus loin en la matière. D'ores et déjà, à emploi égal et compétence égale, on note une diminution de l'écart salarial.

Néanmoins, vous avez raison, ce n'est pas suffisant. Il ne nous exonère pas de prévoir des politiques d'accompagnement, de renforcement de l'égal accès aux formations professionnelles, qu'il s'agisse de formation initiale ou de formation tout au long de la vie, ou de lutte contre les violences sexuelles au sein de l'entreprise.

Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

M. Ugo Bernalicis (LFI-NUPES). Nous avons eu plusieurs débats sur les index récemment. À chaque fois, on arrive à la même conclusion : c'est bien gentil, mais ça ne fonctionne pas – voire ça aggrave la situation.

Pour ce qui concerne le secteur privé, le lobbying de certaines organisations, notamment patronales, a permis des stratégies de contournement ; en remplissant les bonnes cases au bon moment, vous pouvez faire valoir que vous êtes dans une démarche d'égalité professionnelle femmes-hommes. Il ne faudrait pas que l'on observe les mêmes travers dans la fonction publique.

On peut très bien faire des regroupements par catégorie socioprofessionnelle en son sein. Si vous ne partagez pas cette opinion mais que vous êtes, comme vous le dites, d'accord sur le diagnostic, ne demandez pas le retrait de l'amendement, sous-amendez-le ! Pour que l'index ait des effets concrets, il faut aller plus loin.

Encore une fois, votre position montre que vous vous contentez de déclarations de principes, de bonnes intentions, mais que vous ne voulez surtout pas aller y voir de trop près.

La commission rejette l'amendement.

Amendements CL50, CL48 et CL49 de Mme Cécile Untermaier (discussion commune).

Mme Cécile Untermaier (SOC). Il convient que les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et des établissements publics concernés discutent de l'index, afin de garantir une réflexion sur les actions en faveur de la parité. L'objet de ces trois amendements est de renforcer la publicité de l'index, selon des modalités plus ou moins contraignantes.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. L'amendement CL50 est satisfait par l'adoption du CL47 : demande de retrait.

Demande de retrait et, à défaut, avis défavorable sur le CL48. La priorité, pour moi, est que ces indicateurs soient présentés au même moment à l'ensemble des employeurs publics, soit en juin, soit en septembre – à voir avec le Gouvernement –, l'objectif étant d'obtenir, d'ici à quatre ou cinq ans, une présentation en mars, comme pour le secteur privé.

Avis favorable sur le CL49, qui prévoit que l'ensemble des indicateurs sont présentés chaque année à l'assemblée délibérante.

Les amendements CL50 et CL48 sont retirés.

La commission adopte l'amendement CL49.

Amendement CL33 de Mme Pascale Martin.

Mme Pascale Martin (LFI-NUPES). Nous proposons que les modalités et la méthodologie définies par décret soient décidées après avis du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEF), et avis des organisations d'employeurs et de salariés représentatives à l'échelon national.

Les organisations syndicales et le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ont travaillé sur une méthodologie efficace mais leurs recommandations sont jusqu'à présent restées lettre morte, y compris lors de la création de l'index de l'égalité professionnelle. Nous voulons que le Gouvernement en tienne compte dans son décret, sinon nous allons une fois de plus nous retrouver avec un dispositif inefficace.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Le dispositif est bien élaboré en concertation avec les organisations syndicales. En revanche, cela n'entre pas dans les missions du HCEF, dont le rôle est d'assurer la concertation avec la société civile et d'animer le débat sur les grandes orientations. Par ailleurs, je signale que j'avais proposé au HCEF de l'auditionner, mais, à ma grande surprise, c'est la seule organisation qui a décliné mon invitation. Avis défavorable.

Mme Pascale Martin (LFI-NUPES). Je suis les travaux du HCEF depuis sa création et je trouve fort dommage que ses nombreuses recommandations ne soient jamais prises en considération dans les textes que nous examinons.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CL91 de M. Guillaume Gouffier Valente.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Cet amendement vise à harmoniser le régime de sanctions avec celui appliqué au secteur privé. Il s'agit de prévoir, par voie réglementaire, une sanction de 90 000 euros pour non-publication de l'index, avec effet immédiat, puis une sanction pouvant atteindre 1 % de la rémunération brute annuelle de la masse salariale en cas de non atteinte du score de

75 sur 100 à l'index et de l'absence de mise en place de mesures correctrices suffisante dans les trois ans.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CL15 de Mme Sandra Regol.

Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES). Cet amendement, qui s'inscrit dans la même logique que le CL13, tend à préciser que la sanction est obligatoire. Comme nous avons adopté le CL13, il serait logique, monsieur le rapporteur, que vous émettiez un avis favorable sur celui-ci.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. En effet : avis favorable. Merci de ne pas offrir la seule possibilité de sanctions.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CL16 de Mme Sandra Regol.

Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES). Amendement miroir du CL14, qui est tombé : il s'agit de renforcer les sanctions maximales encourues en cas de non-respect des objectifs, afin d'obtenir un véritable effet dissuasif. En effet, même si certains ici pensent que tout cela est inutile, les progrès sont bien lents...

Soit dit en passant, ce serait une bonne occasion d'appliquer les recommandations du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CL93 de M. Guillaume Gouffier Valente et sous-amendement CL98 de M. Antoine Léaument.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Au départ, j'avais prévu une réécriture complète. Finalement, j'ai opté pour l'adoption de plusieurs amendements, avec un redécoupage du texte. Du coup, les alinéas 10 et 11 de l'article 4 ont été intégrés à l'article 2. C'est pourquoi je demande le retrait du sous-amendement.

M. Antoine Léaument (LFI-NUPES). J'ai en effet déposé le sous-amendement un peu trop rapidement. Veuillez m'en excuser.

*Le sous-amendement est **retiré**.*

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL94 de M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur.*

Amendement CL34 de M. Jean-François Coulomme.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NUPES). Nous sommes plutôt favorables à cette proposition de loi, dont la portée est d'intérêt général – quoique, pour nos collègues du Rassemblement national, la femme n'en fasse pas partie. Nous sommes donc favorables aussi à une promulgation de la loi dans les meilleurs délais. Vu que la loi sur les retraites a été promulguée en quelques heures, dans la nuit et avec effet immédiat, nous proposons que l'article 4, qui, pour le coup, comporte des dispositions plutôt positives, entre en vigueur dans un délai réduit de six mois, afin de servir au plus vite l'intérêt général.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Si je partage la philosophie de l'amendement, je vous demanderai de le retirer afin que nous puissions en déposer un autre en séance, rédigé en commun après nous être mis d'accord avec le Gouvernement sur l'accélération du calendrier, comme il s'y était engagé devant le Sénat.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NUPES). Dans ce cas, autant adopter tout de suite l'amendement : la modification serait incluse dans le texte examiné en séance

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Je ne garantis pas les dates qui seront retenues. Il serait bon que le Gouvernement s'exprime auparavant sur ce point – nous sommes en train d'échanger à ce sujet. Si vous décidez de le maintenir, mon avis sera défavorable – mais cela ne m'empêchera pas de vous associer à la rédaction finale.

Mme Julie Lechanteux (RN). Nous discutons de la place de la femme, non du Rassemblement national. Cela étant, je ferai observer que nous sommes avant-gardistes sur le sujet, puisque voilà dix ans que nous souhaitons qu'une femme soit placée à la tête de l'État – ce qui n'est pas votre cas. En outre, nous ne défendons pas des collègues condamnés au titre de violences commises contre les femmes.

La commission rejette l'amendement.

La commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL95 et CL96 de M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur.

Elle adopte l'article 4 modifié.

Article 5 (art. L. 716-1 du code général de la fonction publique) : *Élargir la catégorie des collectivités territoriales et EPCI tenus de publier la somme des dix rémunérations les plus élevées de leurs agents, et le nombre de femmes et d'hommes figurant parmi celles-ci*

Amendements identiques CL60 de M. Guillaume Gouffier Valente, CL11 de Mme Sandra Regol, CL35 de Mme Pascale Martin, CL56 de Mme Cécile Untermaier et CL73 de Mme Émilie Chandler.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Je propose d'étendre le champ d'application de l'article 5 aux communes de 20 000 à 40 000 habitants.

M. Antoine Léaument (LFI-NUPES). Je voudrais dire à nos collègues du Rassemblement national que le fait d'avoir une femme à la tête de l'État ne préjuge pas qu'elle défende les droits des femmes. Votre amie, madame Meloni, défend une limitation du recours à l'IVG très inquiétante. En outre, aucun de vos amendements ne visait à accroître les droits des femmes ; ils avaient au contraire pour objet de les faire reculer. Vous êtes donc, je le répète, des ennemis des femmes.

Mme Julie Lechanteux (RN). Je ne commenterai pas les mensonges éhontés et systématiques des membres de la NUPES. Vouloir être choisie, non en fonction de quotas, mais pour ses capacités et sa volonté, dans le respect de la liberté de chacun, c'est, à mes yeux, protéger les femmes et aller dans leur sens.

*La commission **adopte** les amendements.*

Amendement CL52 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier (SOC). Il me semblerait intéressant d'introduire le décile inférieur et le décile médian pour améliorer la visibilité et éviter de stigmatiser la fonction publique par la publication du seul décile supérieur. Peut-être la rédaction pourrait-elle être améliorée mais, en tout état de cause, nous partageons un objectif commun.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. N'étant pas certain que votre rédaction soit parfaitement appropriée, je vous propose que l'on en reparle d'ici à l'examen en séance. J'ai alerté le Gouvernement sur ce point, afin que nous avançons dans le sens d'une présentation globale, versant par versant, à l'échelon national. Demande de retrait.

*L'amendement est **retiré**.*

*La commission **adopte** l'article 5 **modifié**.*

Après l'article 5

*L'amendement CL53 de Mme Cécile Untermaier est **retiré**.*

*La commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée***

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique (n° 1072) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

PERSONNES ENTENDUES

- **Cabinet de Mme Isabelle Rome, ministre déléguée auprès de la Première Ministre, chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la diversité et de l'égalité des chances**
 - Mme Margot Provot, conseillère parlementaire et affaires européennes
 - Mme Anaïs Vaquieri, conseillère égalité économique
- **Cabinet de M. Stanislas Guerini, ministre de la transformation et de la fonction publiques**
 - Mme Charlotte Cardin-Taillia, conseillère en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes
 - Mme Lucy Kerckaert, conseillère parlementaire et discours
- **Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE)**
 - Mme Claire de Mazancourt, adjointe de la déléguée, chargée de l'attractivité, de l'égalité et de la diversité
 - Mme Clotilde Bailleul, conseillère juridique
- **Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**
 - Mme Sandrine Staffolani, sous-directrice du recrutement, des compétences et des parcours professionnels
- **Ministère de l'Intérieur - Direction générale des collectivités locales (DGCL)**
 - M. Christophe Bernard, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale
 - Mme Marie-Josée Miranda, adjointe au sous-directeur
 - M. Jean-Marc Lescure, adjoint au chef du bureau des statuts et de la réglementation des personnels territoriaux
- **Ministère de la Santé - Direction générale de l'offre de soins (DGOS)**
 - Mme Gaëlle Dufour, cheffe de projet égalité femmes hommes
- **Association des maires de France (AMF)**
 - Mme Stéphanie Colas, chargée de mission fonction publique territoriale
 - Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

- **France urbaine**
 - Mme Estelle Mercier, membre de la commission ressources humaines et fonction publique territoriale
- **Mme Dominique Vérien, sénatrice**
- **Administration moderne**
 - Mme Nathalie Pilhes, présidente
- **Femmes et Diplomatie**
 - Mme Marjorie Vanbaelinghem, membre du bureau
 - Mme Cécile Merle, secrétaire générale
- **Syndicat des managers publics de santé (SMPS)**
 - Mme Caroline Chassin, référente nationale de l'égalité professionnelle
 - Mme Corine Flament, déléguée nationale
- **Dirigeantes et Territoires**
 - Mme Marie-Claude Sivagnanam, vice-présidente
 - Mme Ambre Elhadad, membre du conseil d'administration
- **Collectif 2GAP**
 - Mme Agnès Saal, membre fondateur
- **Pluri'Elles**
 - Mme Dominique Lassus-Minvielle, présidente
- **Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)**
 - M. Laurent Trijoulet, directeur de cabinet
 - Mme Noémie Angel, directrice générale adjointe
- **Centre national de gestion (CNG)**
 - Mme Marie-Noëlle Gerain Breuzard, directrice générale
 - M. Cédric Coutron, conseiller technique chargé du pilotage des ressources humaines des corps gérés
- **Association « donner des Elles à la santé »**
 - Mme Cécile Badoual, vice-présidente
 - Mme Elsa Mhanna, membre du bureau