

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Délégation aux droits des femmes et l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

- Audition de Mme Françoise Guégot, députée de Seine-Maritime, chargée d'une mission par le Président de la République sur l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes dans la fonction publique. 2
- Information relative à la Délégation 9

Mercredi
19 janvier 2011
Séance de 14 heures

Compte rendu n° 10

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de Mme Marie-Jo
Zimmermann,
Présidente**



La séance est ouverte à quatorze heures.

La Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes a procédé à l'audition de Mme Françoise Guégot, députée de Seine-Maritime, chargée d'une mission par le Président de la République sur l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes dans la fonction publique.

Mme la présidente Marie-Jo Zimmermann. Je suis heureuse d'accueillir notre collègue Françoise Guégot au sujet du rapport qu'elle devrait remettre prochainement à M. le Président de la République, à la suite de la mission qu'il lui a confiée sur l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes dans la fonction publique. Je la remercie d'avoir accepté de venir rencontrer la Délégation, quasiment du jour au lendemain.

Ses travaux me semblent extrêmement importants en ce moment même où nous venons d'adopter un texte tendant à une représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance des entreprises, un texte dont le Sénat a délibérément supprimé la disposition tendant à étendre cette représentation à la fonction publique. Or, l'égalité des femmes et des hommes dans la fonction publique constitue un sujet complexe ainsi que l'avait démontré le rapport Mme Françoise Milewski en 2005 : il faut pouvoir définir la fonction publique pour avoir une vue précise de ce qu'elle représente. Le rapport de Mme Guégot est donc extrêmement intéressant car il devrait dénoncer des idées reçues - telle celle selon laquelle il n'existe pas d'inégalités entre les femmes et les hommes au sein de la fonction publique - et relever les difficultés que rencontre la fonction publique pour mettre en place, en son sein, des rapports de situation comparée.

Mme Françoise Guégot. Ma mission, commencée à l'automne dernier, se concentre sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique comprise dans ses trois dimensions : la fonction publique d'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. Après avoir travaillé en collaboration étroite avec M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la fonction publique, et avec son soutien, je vais présenter un certain nombre de préconisations dont certaines devraient connaître, du moins je l'espère, des répercussions rapides et concrètes.

Le sujet de la mission a déjà fait l'objet de multiples discussions depuis de nombreuses années et il a suscité diverses avancées législatives : les lois des 13 juillet 1983 (dite *loi Roudy*), 9 mai 2001 (dite *loi Génisson*) et 23 mars 2006 et la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. En outre, dans les années 2000, des procédures ont été mises en place, des protocoles ont été engagés et des chartes ont été adoptées.

Pourtant un constat s'impose, qui constitue la première partie de mon travail : l'inégalité entre les femmes et les hommes demeure très forte dans la fonction publique. On y retrouve les trois mêmes problématiques que dans le secteur privé : une différence salariale, un véritable problème de positionnement des femmes dans les emplois de direction - l'un des points les plus difficiles à traiter - et, conséquence des deux problématiques précédentes, des différences de stratégie et de déroulement des carrières des femmes.

Si aujourd'hui, la fonction publique est fortement féminisée - à 60 % pour le total de ses trois branches contre à peine 50 % dans le secteur privé -, les postes d'encadrement supérieur sont détenus à 20 % en moyenne par des femmes, et à 8 % ou 9 % dans certains corps. Ces moyennes doivent, par ailleurs, être relativisées, car ces postes de direction se

situent majoritairement dans les secteurs sociaux et éducatifs, domaines moins bien rémunérés que d'autres tels les domaines scientifique, financier ou technique. Comment analyser ce phénomène ? La présence majoritaire de femmes dans un secteur constitue-t-elle une cause ou une raison de leurs moindres rémunérations ?

En tout état de cause, la première partie de mon rapport devrait établir la situation réellement existante par un constat établi sur la base d'une synthèse des chiffres disponibles. Elle devrait démentir l'impression, partagée par nombre de nos concitoyens, que la fonction publique ne saurait être inégalitaire puisque dans les textes, cette égalité est assurée en termes de recrutement et de salaires. Mais pour traiter efficacement cette question et pour la faire avancer, il est indispensable de s'appuyer sur des données factuelles et transparentes. Pour ce faire, et je me joins là à une des revendications majeures de notre présidente, il est nécessaire d'être en possession d'indicateurs de situation comparée sur les plans quantitatifs et qualitatifs ; il est également nécessaire de disposer de données comparatives et échelonnées dans le temps car l'image d'une situation prise à un jour J ne permet d'analyser ni les conditions d'un déroulement de carrière ou de l'évolution d'un parcours professionnel ni les freins rencontrés dans le temps pour accéder aux emplois supérieurs.

À partir de ces constats, les diverses auditions que j'ai menées m'ont ensuite permis de déterminer les problématiques essentielles du sujet ; même si ces problématiques ont déjà été définies par différents travaux précédents, il était important d'en établir un état en 2010-2011 et de présenter les diverses préconisations prônées par l'ensemble des personnes entendues au cours des auditions.

Cinq grandes questions se posent : l'amélioration de la connaissance de la situation des femmes ; la réforme des systèmes de gestion des ressources humaines pour une meilleure prise en compte des déroulements de carrière et des conciliations entre vie professionnelle et vie familiale ; la recherche d'une explication des disparités persistantes entre femmes et hommes au niveau professionnel, au cours de la carrière et dans l'accès à l'encadrement dirigeant ; la place de la France face à ses homologues étrangers – notamment européens - sur le plan des programmes et des processus mis en œuvre au titre de l'égalité professionnelle ; et l'implication plus importante des décideurs publics afin qu'ils garantissent aux femmes l'accès à un véritable pouvoir de direction.

Ce dernier point pose la question de la reproduction, même inconsciente, des modèles, laquelle a été évoquée de façon assez unanime au cours des auditions. Pour des décideurs majoritairement masculins, l'accès des femmes aux postes de responsabilité n'est pas évident. Par conséquent, comment travailler en matière de communication ou de management ? Comment appeler l'attention des décideurs sur les phénomènes d'autocensure qui paralysent les intéressées dès les appels à candidature ? Ainsi, la responsable des ressources humaines du ministère des affaires étrangères m'a indiqué que, récemment, sur 95 lettres de candidatures reçues pour postuler à dix-huit postes venant de s'ouvrir, seuls 10 courriers provenaient de femmes.

Les auditions ont également mis en relief le problème crucial de la conciliation des temps de vie professionnel et familial, soit les problèmes de l'organisation du temps de travail et des interruptions de carrière liées aux maternités ou aux adoptions. Cette conciliation est difficile dans notre modèle de structure familiale où les femmes sont représentées comme celles sur lesquelles reposent les prises en charge au quotidien des enfants et de l'organisation de la maison.

Sur l'ensemble de ces sujets abordés au cours des auditions, je n'ai pas ressenti de grandes différences d'appréciation chez mes interlocuteurs : quels que soient les acteurs, on retrouve les mêmes analyses, les mêmes questions, la même difficulté à trouver des moyens d'évolution et tous se heurtent à cette difficulté de transparence et de communication sur la situation réelle. Les constats sont semblables mais parfois certains sont établis dans des conditions incertaines, dans des microcosmes de responsables qui n'ont pas nécessairement envie de faire avancer les choses.

Il est donc nécessaire, de travailler sur des objectifs clairs, affichés et inscrits dans un délai et de créer des mécanismes de contraintes, assortis pourquoi pas de pénalités. Ce seront là certaines de mes préconisations que le secrétaire d'État chargé de la fonction publique entend soutenir. Quant à mes autres propositions, toutes ne sont pas encore finalisées mais je demanderai bien évidemment que les dispositions de la loi *Copé-Zimmermann* du 27 janvier 2011 sur la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance soient transposées dans tous les établissements publics, car il est absolument nécessaire que les secteurs privé et public soient régis par de mêmes règles. Mais, l'État ayant un rôle d'exemplarité, il faut aller plus loin : l'égalité professionnelle est une question qui dépend, pour beaucoup, des décideurs et d'une volonté politique ; les expériences les plus concluantes se situent en effet dans les administrations de l'État où ont été installées des missions « égalité », où des moyens ont été donnés et où des engagements ont été pris avec des objectifs clairement identifiés par les décideurs (un suivi des mesures dans le temps, l'élaboration d'une charte ou d'un label).

Si je prends l'exemple de l'organisation du temps, l'accès des femmes aux postes d'encadrement peut être limité par des horaires incompatibles avec l'organisation de leur vie familiale : les réunions qui ont lieu le plus souvent tard le soir, mais également tôt le matin, les prises de décisions stratégiques en début de soirée... Il serait opportun d'établir une charte de bonne gestion du temps : sans pour autant interdire les réunions après 18 heures, on peut s'interroger sur la nécessité de journées à forte amplitude horaire car bien travailler, ce n'est pas nécessairement travailler le plus tard possible. Il est nécessaire d'étudier et de combattre ces comportements mais comme ils sont liés à des idées reçues des décideurs, cela risque de prendre du temps.

De même, sur un sujet que je juge essentiel, celui de la formation professionnelle, on constate que le pourcentage des femmes parmi les « délaissés » de la formation – soit, ceux qui n'en ont pas suivi depuis plus de trois ans – est très élevé : pour moi, cela tient au fait que les formations ayant souvent lieu en dehors des heures de travail, notamment le soir, elles sont inconciliables avec la vie familiale des femmes ; ne pouvant donc pas se former, elles sont par conséquent en incapacité d'évoluer et de faire avancer leur carrière. Il en est de même pour les formations tendant à faire prendre conscience aux dirigeants à tous les niveaux de la nécessité et de l'intérêt d'avoir des femmes dans des postes de direction et de mettre fin au mécanisme actuel qui débouche sur une représentation de 60 % de femmes en bas de l'échelle et de moins de 10 % au plus haut de cette échelle. Ce type de formation est essentiel et devrait être traité suivant la même politique que celle mise en place lors de la révolution numérique où les organisations et les entreprises ont été contraintes de suivre des stages de formation afin d'acquérir les pratiques informatiques. Pourquoi l'État ne pourrait-il pas, de la même manière, communiquer sur la nécessité de l'égalité professionnelle et imposer, sur deux ans, aux différents dirigeants et décideurs de se former sur ce sujet, ainsi que l'ont fait certains pays européens ?

Enfin, même s'il n'est pas spécifique à mon sujet, j'évoquerai le problème du temps partiel qui est majoritairement féminin : elles sont en effet plus de 25 % à occuper des temps partiels quand les hommes sont à moins de 5 %. Les choix des femmes sont liés aux obligations de conciliation des vies professionnelle et familiale, ainsi que le démontrent les courbes consacrées à ce sujet : au fur et à mesure que les enfants arrivent et plus une femme a d'enfants, moins elle travaille. On dit souvent qu'il s'agit là de choix mais en fait c'est un choix contraint, subi du fait de problèmes d'organisation du temps familial. Sans focaliser sur la garde des enfants, il est important de poursuivre la mise en place des mécanismes d'aménagement des horaires et de facilités de garde (tels le CESU, qui permet une prise en charge par l'État d'un accueil des enfants dans différentes structures, ou le développement des crèches) mais il me paraît davantage nécessaire de travailler sur les mentalités culturelles.

Il est essentiel que l'égalité professionnelle fasse l'objet d'un accompagnement et qu'elle soit reconnue comme un atout, les femmes apportant dans la diversité et la complémentarité des hommes des façons différentes de travailler, des approches plus pragmatiques et parfois plus directes. Un certain nombre d'études démontrent d'ailleurs qu'à compétences égales, cette diversité, cette place des femmes au sein des directions des entreprises - y compris dans les grands groupes privés - ont des conséquences bénéfiques en termes de résultats économiques. Il ne s'agit pas de faire de la parité pour de la parité mais de la permettre lorsque les compétences sont égales. Ainsi, lorsqu'on examine les résultats obtenus par les filles aux concours des grandes écoles (à l'exception de ceux de l'École nationale d'administration - ENA - et des écoles d'ingénieurs), on constate qu'elles réussissent bien mieux que les garçons mais ces résultats ne se retrouvent pas ultérieurement en proportion équivalente, comme par hasard. Cette proportion entre le vivier de départ et le résultat de sortie en matière d'emplois de direction constitue donc une véritable différence de traitement.

En conclusion, j'ajouterai que j'ai été très intéressée par ce travail parce que je me suis un peu retrouvée dans ces complexités de parcours et que j'ai pu apporter un regard un peu neuf - et sans idées préconçues car ce thème était nouveau pour moi - tout en m'appuyant sur les travaux de tous ceux qui avaient déjà étudié ce sujet. Ce regard un peu différent dont nous avons discuté toutes les deux, Mme la présidente, m'a permis de ne pas faire de l'égalité professionnelle un sujet purement féministe mais de le projeter dans l'organisation actuelle des modèles familiaux qui sont en perpétuelle évolution et dans les conciliations que doivent aujourd'hui trouver les jeunes parents entre eux.

Mme la présidente Marie-Jo Zimmermann. Je suis extrêmement heureuse de la sortie prochaine de ce rapport car les constats que nous avons pu faire les uns et les autres d'une certaine inégalité entre les femmes et les hommes ont été établis par Françoise Guégot, alors qu'ils étaient souvent dénoncés comme constituant une marotte de la Délégation. Sans être une revendicatrice notoire, il m'est toujours apparu que notre travail sur l'égalité devait s'inscrire non pas dans un combat mais dans une revendication de normalité des choses : il n'est pas normal que ne soit toujours pas respecté le principe posé depuis 1972 par le législateur du « À travail égal, salaire égal ». Quant à ceux qui l'expliquent par le fait qu'il est nécessaire de définir le « travail égal », je rappellerais que, même s'il existe des variantes dans la définition des postes, le salaire n'est toujours pas égal.

La contribution de Françoise Guégot est donc extrêmement importante, d'autant qu'elle présente des possibilités de modifications législatives qui pourront être discutées lors de l'examen du futur projet de loi sur la fonction publique dont la Délégation ne manquera pas de se saisir et sur lequel elle soutiendra avec force les amendements que pourra présenter

Françoise Guégot par une cosignature de ses membres et par leur présence affirmée dans l'hémicycle. Son travail doit en effet être reconnu mais il faut également saluer l'investissement sur le sujet de Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la fonction publique.

Cela donnerait en outre un éclairage différent sur la volonté du Gouvernement de réformer la fonction publique ; mais il conviendra de veiller à ce que des arguments fallacieux ne viennent pas une nouvelle fois freiner notre démarche de normalité et que, comme cela a été le cas lors du débat de la loi sur la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance, ces arguments ne freinent pas notre volonté de réforme en faveur des femmes qui, engagées dans une vie professionnelle, ont des difficultés à la concilier avec leur vie privée ou leur vie familiale. J'entends donc assurer Françoise Guégot, qu'en tant que présidente de la Délégation, je serai toujours à ses côtés pour faire avancer la concrétisation des articles de loi qui seront votés. Je m'emploierai également de toutes mes forces à les faire appliquer mais aussi en faire évaluer les résultats car on ne peut véritablement avancer des priorités ou des recommandations en la matière que si nous disposons de données chiffrées. Le rapport de Françoise Guégot est l'exemple même de ces rapports parlementaires que j'apprécie beaucoup et je l'en remercie : sans parti pris partisan, il cherche sereinement et très clairement à proposer des solutions, notamment législatives, pour améliorer la situation existante.

M. Jean-Luc Pérat. Je retrouve dans ce rapport le constat habituel des difficultés que rencontrent les femmes pour accéder à l'égalité – temps partiel, formation, organisation des temps de travail... – et je m'interroge sur les moyens d'action à mettre en œuvre. Alors que l'État a les pouvoirs de faire avancer un certain nombre de choses, les constats sont tels qu'il me semble utile de passer à une utilisation plus concrète de la contrainte et de la sanction. Serait-il possible par exemple de réserver certains postes aux femmes ou cela constituerait-il une discrimination ? Ne pourrait-on parfois utiliser les temps partiels ou les arrêts de travail pour permettre aux femmes de travailler à leur domicile, ce qui leur permettrait de ne pas perdre le contact avec le monde du travail ? Ainsi, au sein de l'Éducation nationale dont je suis issu, l'égalité salariale existe...

Mme Françoise Guégot. À l'exception du paiement des heures supplémentaires qui sont majoritairement accomplies par les hommes et de l'enseignement supérieur où les femmes sont largement minoritaires.

M. Jean-Luc Pérat. Oui mais j'apporterais un bémol : les femmes représentent 60 % à 70 % du corps enseignant du secondaire. Dans cet enseignement, je suis personnellement favorable au fait de passer à la vitesse supérieure en instaurant des obligations et une contrainte et ce, même si des difficultés peuvent se présenter quant à l'organisation du temps de travail et à la tenue de réunions à des horaires acceptables : nous participons tous en effet à différents organismes qui se réunissent en fonction des disponibilités des autres membres : plutôt le soir avec les élus mais davantage dans la journée avec des techniciens.

Mme Françoise Guégot. Pour répondre à votre première question, il est effectivement impossible de réserver des postes à des femmes, car cela s'apparenterait à une discrimination. En revanche, notamment sur les emplois fonctionnels dépendant de nominations du Gouvernement, on s'aperçoit que le problème ne se situe pas aux dernières strates des nominations : ainsi, et cela est avéré pour les directeurs d'hôpitaux ou la fonction publique territoriale, au-delà de l'autocensure, les quatre derniers candidats présentés aux décideurs sont exclusivement des hommes. Dès lors, on pourrait imaginer une obligation de présentation paritaire de candidats dont le non respect pourrait être simplement sanctionné par

la non validité de la nomination qui s'en serait suivie. Plutôt que de décider que l'État doit s'autocontraindre, il est important qu'il existe un rapport entre le vivier des femmes et le pourcentage de celles qui peuvent parvenir aux postes de direction : de fait, dans certains secteurs techniques ou scientifiques, tels que celui de la police, où le vivier ne comprend que 20 % ou 30 % de femmes, il est difficile d'exiger une parité pour le passage aux postes de direction mais on doit pouvoir retrouver ces 20 % ou 30 % de femmes dans les candidatures. Il faut donc prendre en compte les diverses situations mais je reste convaincue qu'il faut aujourd'hui instituer des contraintes, faute desquelles dans dix ans, pourront être dressés les mêmes constats d'inégalité, voire même des constats plus graves, car, je n'en ai pas parlé, mais dans certains secteurs où les femmes sont minoritaires, c'est sur elles que vont s'exercer prioritairement les effets de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Quant à l'égalité dans l'enseignement ou dans la fonction publique territoriale qui résulte apparemment de la règle « un statut, un échelon, un salaire », on constate que dans la pratique, tout ce qui est caché par le régime indemnitaire et par la voie des promotions internes conduit à des écarts de traitements de 15 % à 20 %. Si certaines différences peuvent s'expliquer par des interruptions de carrière, des congés maternité, il n'en demeure pas moins que subsiste un écart salarial inexplicé de 6 % à 7 %. Je note à ce propos que, dans les trois fonctions publiques, on est aujourd'hui dans l'incapacité de disposer du moindre rapport ou des moindres données permettant une analyse des inégalités salariales ou des régimes indemnitaires parce qu'il existe maintes résistances pour livrer ces informations. Les quelques éléments disponibles sont totalement insuffisants à créer une transparence et à permettre une communication. Ces données devront néanmoins être mises en place, éventuellement sous contrainte, car elles seules permettent aux personnes intéressées de constater la situation réelle et de réagir si nécessaire.

Mme la présidente Marie-Jo Zimmermann. Je suis véritablement très contente qu'une parlementaire d'une plus jeune génération ait pris conscience d'un problème qui n'est pas évident et trop souvent marginalisé et qu'elle ait rejoint toutes celles qui se sont battues sur ces questions.

La conviction que met Françoise Guégot à présenter son rapport et ses préconisations, confortée par la présence d'un ministre très réceptif au sujet traité me paraît très positive.

M. Jean-Luc Pérat. Il me semble que si l'on veut changer les choses dans les décisions finales, il faille également s'intéresser à la composition des jurys.

Mme la présidente Marie-Jo Zimmermann. Il me semblait que la loi de 2001 traitait ce sujet.

M. Jean-Luc Pérat. Oui, mais ce qui est écrit n'est pas toujours appliqué. Il faut donc accentuer ou renforcer les règles de cette composition des jurys car on connaît l'importance du regard des femmes. Ainsi, l'on sait très bien ce que la parité a apporté aux conseils municipaux : ils ne fonctionnent plus comme avant, portant une appréciation différente sur certains domaines ou apportant de nouvelles méthodologies. Il doit en être de même des jurys, dont les femmes membres sauront prendre en compte des éléments différents de ceux retenus par leurs collègues masculins.

Mme Françoise Guégot. Il y a eu des progrès importants dans la constitution des jurys mais un constat s'impose : les présidents de jurys sont en majorité des hommes.

M. Jean-Luc Pérat. Je reviens sur le sujet de la RGPP. Sera-t-il possible de connaître, lorsque tout aura été mis en place, les pourcentages de femmes exerçant des responsabilités au début de la révision et à la fin de cette dernière ? Cette comparaison des chiffres serait très intéressante.

Mme Françoise Guégot. C'est une vraie question. Il est évident que lorsqu'un faible pourcentage de femmes exerce des fonctions de responsabilité et qu'une réorganisation de ces postes est en cours, elles ont mathématiquement davantage de risques de disparaître. Mais ce point devra être vérifié notamment par le Secrétaire général du gouvernement en charge du dossier et auquel il a été demandé de veiller à tous ces points...

Mme la présidente Marie-Jo Zimmermann., je vous remercie.

La séance est levée à quinze heures.

Information relative à la Délégation

Mme Marianne Dubois a été désignée rapporteure, au nom de la Délégation, de la mission sur le genre et la dépendance.