

N° 1873

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 avril 2019

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES  
ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES <sup>(1)</sup>,  
*sur le projet de loi de **transformation de la fonction publique** (n° 1802).*

PAR

MME LAURENCE GAYTE,

Députée

---

---

(1) La composition de la Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes est composée de : Mme Marie-Pierre Rixain, *présidente* ; Mme Marie-Noëlle Battistel, Mme Valérie Boyer, M. Pierre Cabaré, Mme Fiona Lazaar, *vice-présidents* ; Mme Isabelle Florennes, Mme Sophie Panonacle, *secrétaires* ; Mme Emmanuelle Anthoine ; Mme Sophie Auconie ; M. Erwan Balanant ; Mme Valérie Beauvais ; Mme Huguette Bello ; Mme Céline Calvez ; M. Luc Carvounas ; Mme Annie Chapelier ; M. Guillaume Chiche ; Mme Bérangère Couillard ; Mme Virginie Duby-Muller ; M. Philippe Dunoyer ; Mme Laurence Gayte ; Mme Annie Genevard ; M. Guillaume Gouffier-Cha ; Mme Nadia Hai ; Mme Sonia Krimi ; M. Mustapha Laabid ; M. Gaël Le Bohec ; Mme Nicole Le Peih ; M. Thomas Mesnier ; Mme Cécile Muschotti ; M. Mickaël Nogal ; Mme Josy Poueyto ; Mme Isabelle Rauch ; Mme Laëtitia Romeiro Dias ; Mme Bénédicte Taurine ; Mme Laurence Trastour-Isnart ; M. Stéphane Viry.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS</b> .....	7
<b>RENFORCER LA TRANSPARENCE ET L'EFFECTIVITÉ DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE</b> .....	7
<b>DÉVELOPPER LES DISPOSITIFS DE LUTTE ET DE PRÉVENTION DES VIOLENCES</b> .....	8
<b>AGIR EN AMONT ET DANS LA DURÉE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE</b> .....	8
<b>I. RENFORCER LA TRANSPARENCE ET L'EFFECTIVITÉ DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE</b> .....	11
<b>A. UN ÉTAT DES LIEUX CONTRASTÉ DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES</b> .....	11
1. Les femmes majoritaires dans les fonctions publiques mais minoritaires dans les postes d'encadrement.....	11
2. La persistance de fortes disparités selon les secteurs et la sous-valorisation des filières les plus féminisées .....	15
<b>B. L'EXTENSION DES DISPOSITIFS RELATIFS À LA MESURE DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE</b> .....	17
1. La généralisation de plans d'action dédiés à l'égalité professionnelle .....	18
a. Renforcer la publicité et la coordination des rapports de situation comparée.....	19
b. Inscrire le secteur public dans une dynamique de transformation et de promotion de l'égalité .....	21
2. Un dispositif de sanction à développer .....	23
a. Une approche qualitative des résultats obtenus .....	23
b. Que faire des pénalités ? .....	24
3. Mettre l'égalité professionnelle au cœur du dialogue social .....	25
<b>C. AGIR SUR LE RECRUTEMENT, L'AVANCEMENT ET LA PROMOTION</b> ....	27
1. Améliorer le dispositif d'encadrement des primo-nominations.....	27
a. Un bilan contrasté de la loi de 2012.....	27
b. Un renforcement du dispositif des primo-nominations par le projet de loi .....	30
c. Quel dispositif de sanction ?.....	31
2. Mieux recruter et promouvoir .....	33
3. Constituer des viviers en développant l'accès à la formation.....	35

<b>II. SYSTÉMATISER LES DISPOSITIFS DE SIGNALEMENT DES ACTES DE VIOLENCES</b> .....	39
<b>A. UNE PROGRESSIVE PRISE EN COMPTE DES ACTES DE VIOLENCES ET DE HARCÈLEMENT</b> .....	39
1. La mise en œuvre du protocole de 2013 .....	39
2. Des engagements forts en mars 2018.....	42
<b>B. CONSACRER DANS LA LOI LES DISPOSITIFS DE SIGNALEMENT</b> .....	44
1. Un dispositif applicable à toutes les structures publiques .....	44
2. Un impératif commun de confidentialité, d’accessibilité, d’expertise et de traitement rapide.....	46
3. Renforcer la responsabilité des employeurs .....	47
<b>III. UN MEILLEUR ÉQUILIBRE ENTRE VIE PRIVÉE ET VIE PROFESSIONNELLE</b> .....	49
<b>A. LA CARRIÈRE DES AGENTS PUBLICS ENCORE PÉNALISÉE PAR LES PÉRIODES DE MATERNITÉ ET DE CONGÉ PARENTAL</b> .....	49
1. Le congé parental majoritairement pris par les femmes .....	49
2. La maternité encore pénalisante dans le déroulement de carrière .....	54
<b>B. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI</b> .....	57
1. Une meilleure prise en compte des congés maternité.....	57
2. Le maintien des droits durant les congés de parentalité .....	58
<b>TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION</b> .....	61
<b>ANNEXE 1 : COMPTE RENDU DE L’AUDITION DE M. OLIVIER DUSSOPT, SECRÉTAIRE D’ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE L’ACTION ET DES COMPTES PUBLICS</b> .....	62
<b>ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA DÉLÉGATION ET PAR LA RAPPORTEURE</b> .....	77
<b>I. PERSONNES ENTENDUES PAR LA DÉLÉGATION</b> .....	77
<b>II. PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE</b> .....	77
<b>ANNEXE 3 : LES CHIFFRES CLÉS DE L’ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE DANS LA FONCTION PUBLIQUE EN 2017</b> .....	79

## INTRODUCTION

Le Gouvernement a fait de l'égalité entre les femmes et les hommes la grande cause du quinquennat. En 2018, cet engagement s'est traduit par des avancées majeures dans la lutte contre les violences sexuelles et sexistes mais aussi par l'adoption de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel qui comporte plusieurs dispositifs relatifs à l'égalité professionnelle et qui instaure, pour la première fois, une réelle obligation de résultat en la matière.

Le projet de loi de transformation de la fonction publique s'inscrit dans cette dynamique vertueuse et décline ces objectifs dans le secteur public. L'accord du 30 novembre 2018 <sup>(1)</sup> constitue une étape majeure sur ce chemin, allant plus loin que l'accord de 2013 et traduisant une volonté collective forte de passer d'une égalité de principe à une égalité réelle.

L'égalité professionnelle dans la fonction publique s'articule autour de trois enjeux : un enjeu statutaire et réglementaire ; un enjeu managérial et de gestion des ressources humaines ; un enjeu sociétal sur la place des femmes dans le monde du travail et sur les questions d'équilibre entre vie privée et vie professionnelle.

Le projet de loi porte les évolutions statutaires mais il met également en place des outils pour faire évoluer le management et, plus largement, l'action publique. Il sera aussi un levier important pour contribuer, ainsi que toutes les actions soutenues depuis le début du quinquennat, à faire changer notre société.

Votre Rapporteuse a souhaité examiner plus spécifiquement les dispositions figurant dans le chapitre du projet de loi dédié à l'égalité professionnelle. Elle a néanmoins veillé à ce que les enjeux de l'égalité professionnelle soient bien intégrés dans les autres dispositions.

Votre Rapporteuse formule 28 recommandations afin de conforter et d'amplifier les dispositions du projet de loi et d'inscrire l'égalité professionnelle au cœur de la transformation de la fonction publique et, plus généralement, au cœur de la transformation et de la modernisation de l'action publique.

---

(1) Accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, 30 novembre 2018.



## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

### A. RENFORCER LA TRANSPARENCE ET L'EFFECTIVITÉ DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE

**Recommandation n° 2 :** rationaliser et uniformiser les données publiées dans les rapports de situation comparée (RSC).

**Recommandation n° 3 :** tirer des RSC des indicateurs synthétiques correspondant aux indicateurs retenus pour le secteur privé.

**Recommandation n° 4 :** systématiser la publication des RSC et des cinq indicateurs synthétiques tous les ans dans chaque structure et avec la même période d'étude.

**Recommandation n° 5 :** étendre les dispositifs en faveur de l'égalité professionnelle à toutes les structures publiques en tenant compte de leurs ressources et de leurs moyens d'action.

**Recommandation n° 6 :** prévoir dans chaque RSC un bilan annuel de la mise en œuvre du plan d'action pluriannuel.

**Recommandation n° 7 :** définir dans la loi les principaux axes du plan d'action comportant une obligation de résultat.

**Recommandation n° 9 :** rendre automatique la sanction en cas d'absence d'élaboration d'un plan d'action.

**Recommandation n° 10 :** moduler les sanctions en fonction de l'atteinte des objectifs dans le cadre d'un dialogue constructif.

**Recommandation n° 11 :** affecter les pénalités perçues au titre du contrôle du plan d'action à des actions en faveur de l'égalité professionnelle sur le modèle des dispositifs existant pour les primo nominations et assurer, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, un suivi de l'utilisation des crédits.

**Recommandation n° 12 :** intégrer les enjeux d'égalité professionnelle à l'examen des orientations stratégiques et des lignes directrices de gestion.

**Recommandation n° 13 :** systématiser le principe de parité et d'alternance entre les femmes et les hommes pour la constitution des listes dans toutes les élections professionnelles.

**Recommandation n° 15 :** étendre le dispositif de nominations équilibrées à tous les emplois d'encadrement.

**Recommandation n° 16 :** affecter les pénalités en cas de non-respect des règles relatives aux primo-nominations à des actions en faveur de l'égalité professionnelle en ciblant les structures les plus en retard dans le respect des obligations légales et assurer un suivi de l'utilisation des crédits à l'occasion de l'examen de chaque projet de loi de finances.

**Recommandation n° 28 :** publier la part respective des femmes et des hommes dans le vivier des agents promouvables et parmi les agents effectivement inscrits sur le tableau d'avancement.

## **B. DÉVELOPPER LES DISPOSITIFS DE LUTTE ET DE PRÉVENTION DES VIOLENCES**

**Recommandation n° 22 :** systématiser la désignation d'un référent en matière de lutte contre les violences sexistes et sexuelles dans toutes les structures publiques.

**Recommandation n° 23 :** s'assurer que tous les agents sont formés et informés sur les violences au travail.

**Recommandation n° 24 :** faciliter et encourager les mutualisations et les approches territorialisées dans le déploiement des dispositifs de signalement.

**Recommandation n° 25 :** prévoir un mécanisme de contrôle de la mise en œuvre effective des dispositifs de signalement dans un délai maximal de deux ans.

**Recommandation n° 26 :** s'assurer que les dispositifs de signalement respectent une quadruple obligation de confidentialité, d'accessibilité, d'expertise et de rapidité de traitement.

**Recommandation n° 27 :** développer les mesures administratives conservatoires de protection des victimes et déplacer les agresseurs plutôt que les victimes.

## **C. AGIR EN AMONT ET DANS LA DURÉE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE**

**Recommandation n° 1 :** revaloriser financièrement et socialement les métiers et spécialités féminisés sous-valorisés.

**Recommandation n° 8 :** intégrer les enjeux de l'égalité professionnelle comme composante à part entière de la transformation et de la modernisation de l'action publique.

**Recommandation n° 14 :** développer le suivi dans le temps des carrières des femmes nommées à des emplois supérieurs de la fonction publique, au-delà de la seule primo nomination.



**Recommandation n° 17 :** mieux valoriser l'activité de jury de concours dans la carrière d'un agent public.

**Recommandation n° 18 :** s'assurer que le recrutement des contractuels comprenne des dispositifs de lutte contre toute forme de discrimination et assure un égal accès des femmes et des hommes aux emplois.

**Recommandation n° 19 :** soumettre le recrutement des contractuels à une obligation paritaire.

**Recommandation n° 20 :** systématiser l'accompagnement des femmes durant toute leur carrière sans réduire les places ouvertes dans les dispositifs de droit commun.

**Recommandation n° 21 :** accentuer l'effort des employeurs publics en matière de formation en veillant à un accès égal à ces formations pour les femmes et les hommes.



## **II. RENFORCER LA TRANSPARENCE ET L'EFFECTIVITÉ DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE**

L'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 dispose que « *tous les citoyens [...] sont [...] admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ». Bien qu'inscrit au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, le principe de l'égal accès aux emplois publics peine à se traduire dans les faits, les inégalités entre les femmes et les hommes demeurant particulièrement importantes.

Dans le respect du principe de non-discrimination, le législateur a mis en place plusieurs dispositifs destinés à corriger ces inégalités afin de parvenir à une égalité professionnelle réelle entre les femmes et les hommes. Ces avancées, pour positives qu'elles soient, apparaissent pourtant encore insuffisantes. Le projet de loi déploie de nouveaux outils qui concernent tous les versants de la fonction publique ; au-delà d'un renforcement de l'approche globale, il met également l'accent sur les sujets spécifiques que sont le recrutement, l'avancement et la promotion.

### **A. UN ÉTAT DES LIEUX CONTRASTÉ DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES**

Les femmes sont largement majoritaires dans la fonction publique où elles représentent 62 % de l'ensemble des effectifs au 31 décembre 2015 <sup>(1)</sup>. Leur répartition n'est cependant pas homogène et la proportion de femmes peut ainsi varier fortement selon le versant de la fonction publique considéré ou la catégorie hiérarchique considéré.

#### **1. Les femmes majoritaires dans les fonctions publiques mais minoritaires dans les postes d'encadrement**

Les femmes sont majoritaires dans les trois fonctions publiques. Elles représentent 77,6 % des effectifs de la fonction publique hospitalière (FPH), 61,3 % de ceux de la fonction publique territoriale (FPT) et 55 % de ceux de la fonction publique de l'État (FPE) <sup>(2)</sup>.

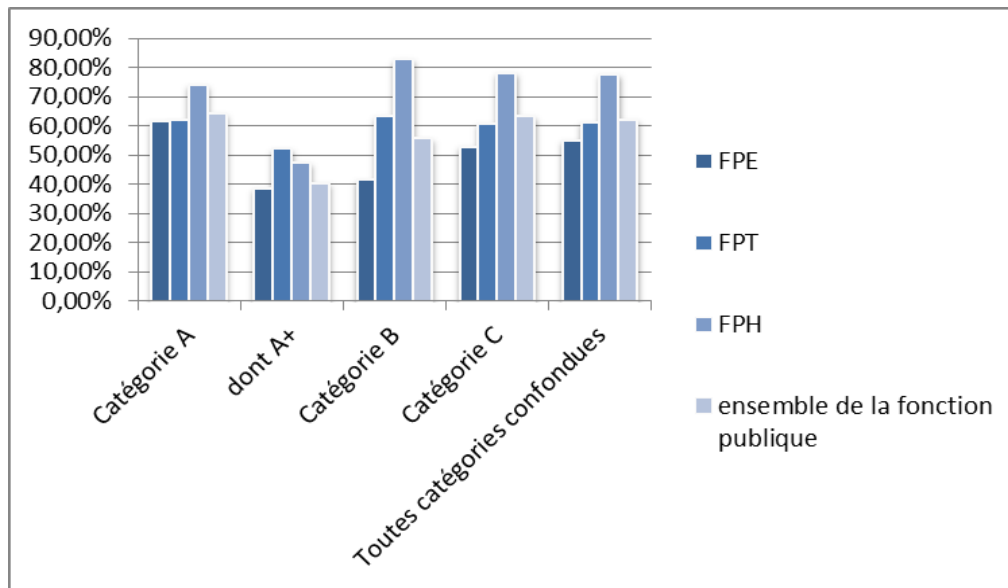
---

(1) Ministère de l'action et des comptes publics, Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, 2017.

(2) Ibid.

## PART DES FEMMES PAR TYPE D'EMPLOYEUR ET CATÉGORIE HIÉRARCHIQUE DANS LES TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE AU 31 DÉCEMBRE 2015

en pourcentage



Source : Ministère de l'action et des comptes publics, DGAFP, Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, 2017.

**Les femmes sont majoritaires dans toute la fonction publique et dans toutes les catégories, à l'exception notable des catégories A+ où elles sont systématiquement minoritaires.** En effet, toutes fonctions publiques confondues, les femmes représentent 62 % des effectifs, mais seulement 40,4 % des effectifs des catégories A+. Elles sont particulièrement sous-représentées dans certains emplois prestigieux : elles ne sont par exemple que 13,2 % parmi les ambassadeurs et 14,7 % parmi les préfets.

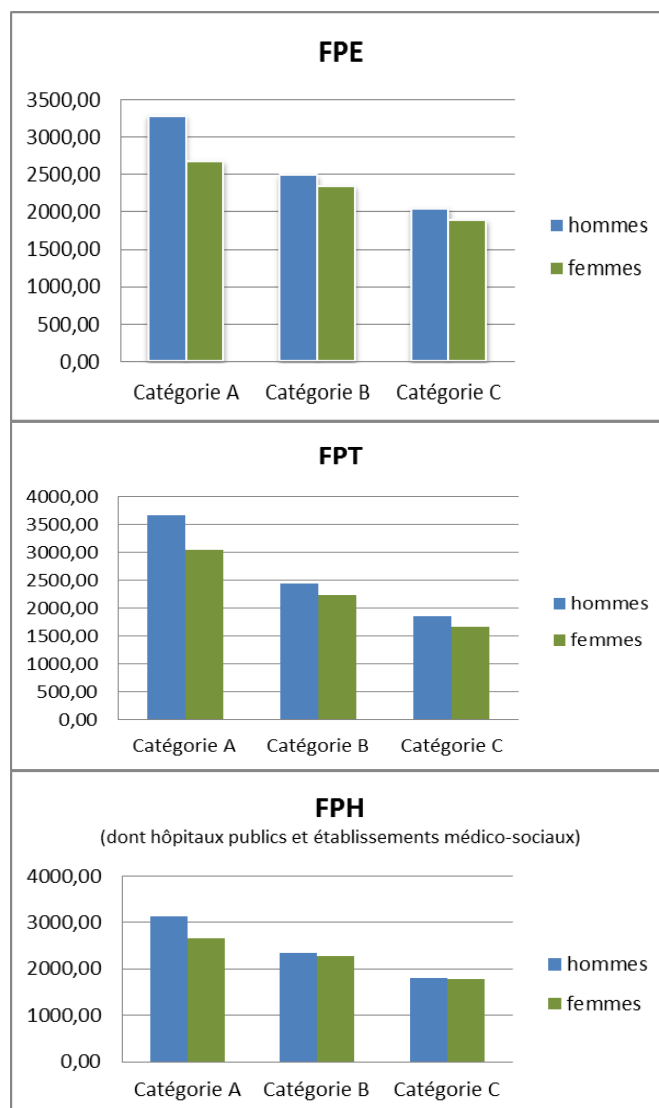
L'écart de rémunération entre femmes et hommes dans la fonction publique souligne la persistance d'inégalités : le salaire net des femmes est ainsi inférieur en moyenne de 13 % à celui des hommes ainsi que le montrent les schémas ci-après <sup>(1)</sup>.

---

(1) Ibid.

## COMPARAISON DES SALAIRES NETS MENSUELS MOYENS DES FONCTIONNAIRES PAR CATÉGORIE ET PAR SEXE

(en euros)



Source : Ministère de l'action et des comptes publics, DGAFP, Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, 2017.

Au sein de la fonction publique, les écarts sont plus forts dans la FPH (20,9 % en 2015) que dans la FPE (14,4 %) et la FPT (9,3 %). L'écart de rémunération est plus important entre les hauts salaires des catégories A qu'entre les salaires des catégories B et C. Ces chiffres et plusieurs études <sup>(1)</sup> confirment l'existence d'une forme de plafond de verre dans la fonction publique : plus les niveaux de rémunérations des emplois sont élevés, moins les femmes en bénéficient (et moins il est probable qu'elles y accèdent). « Seule une très faible part de l'écart des probabilités relatives entre femmes et hommes provient de différences de caractéristiques individuelles observables (diplôme, âge, etc.) et ce, quel que soit le rang considéré, dans le public comme dans le privé. En d'autres

(1) On se reportera notamment à Florent Fremigacci, Laurent Gobillon, Dominique Meurs, Sébastien Roux. « Égalité professionnelle entre les hommes et les femmes : des plafonds de verre dans la fonction publique ? » in Economie et statistique, n°488-489, 2016.

*termes, le seul fait d'être une femme rend plus difficile la progression dans l'échelle des rémunérations »<sup>(1)</sup>.*

On remarque également que l'écart de rémunération entre femmes et hommes s'accroît avec l'âge<sup>(2)</sup>. *« À 25 ans, l'écart entre les femmes et les hommes serait de 6 % à 8 % selon la catégorie hiérarchique. Ces excédents de rémunération dont bénéficient les hommes doubleraient, voire plus pour la catégorie A, à l'âge de 50 ans »<sup>(3)</sup>.* Les auditions conduites par votre Rapporteur ont fait ressortir le même constat : au fur et à mesure de la carrière et de l'avancée en âge, les femmes sont défavorisées, notamment en raison de la maternité (*cf. infra*).

*« La naissance d'un enfant est un facteur important pour rendre compte des inégalités salariales entre les femmes et les hommes. [...] Enfin, c'est la réduction du temps de travail (passage au temps partiel, réduction des heures supplémentaires) des femmes suite à une naissance qui est la principale cause de l'effet négatif de la naissance d'un enfant sur leur salaire journalier et la raison majeure pour laquelle la maternité peut contribuer à accentuer les écarts de rémunération entre femmes et hommes puisque la paternité ne modifie que très faiblement l'offre de travail de ces derniers »<sup>(4)</sup>.*

Les carrières de femmes sont en effet plus marquées par le temps partiel et les interruptions de carrière, notamment pour congé parental ou disposition personnelle pour élever un enfant de moins de 8 ans. En effet, 82 % des postes à temps partiel sont occupés par des femmes dans la fonction publique (soit plus de 900 000 postes). 23 % des femmes fonctionnaires sont à temps partiel, contre 5 % des hommes dans la fonction publique. Dans la FPE, parmi les fonctionnaires en congé parental, 94,5 % sont des femmes ; dans la FPT elles sont 96 %<sup>(5)</sup>. Ces carrières interrompues ralentissent la progression professionnelle des femmes et participent aux inégalités professionnelles et salariales qui sont particulièrement importantes en fin de carrière.

Trois facteurs principaux expliquent ces écarts de rémunération par des différences objectives : l'offre de travail (et notamment l'impact des temps partiels précédemment mentionnés), la ségrégation professionnelle et la différence d'âge

---

(1) Ministère de l'action et des comptes publics, DGAFP, Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, 2017.

(2) Isabelle Lebon, Mathieu Bunel, Frédéric Chantreuil, Frédéric Gavrel et Jean-Pascal Guironnet (équipe CREM, Université Caen Basse-Normandie), Décomposition des inégalités liées au genre au sein de la fonction publique, 2014.

(3) Ministère de l'action et des comptes publics, DGAFP, Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, 2017.

(4) Écarts de rémunérations entre les femmes et les hommes dans la fonction publique : sous le prisme des inégalités de genre, Synthèse des travaux de recherche réalisés dans le cadre de l'appel à projet commun Défenseur des Droits-DGAFP, inscrit dans le protocole d'accord du 8 mars 2013 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, 10 mars 2015.

(5) Ministère de l'action et des comptes publics, DGAFP, Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, 2017. Cette donnée n'est pas disponible pour la FPH.

et de localisation des postes <sup>(1)</sup>. Au-delà de ces éléments objectifs persiste un écart de rémunération entre femmes et hommes de même âge, exerçant le même métier, avec la même quotité de travail. Les facteurs explicatifs sont alors plus variés et plus difficiles à identifier, et donc à corriger : la difficulté d’articulation entre vie personnelle et vie professionnelle qui handicape particulièrement les femmes dans leur carrière, la constitution de réseaux professionnels qui ont longtemps bénéficié principalement aux hommes ou encore la sous-valorisation des métiers exercés majoritairement par des femmes.

## **2. La persistance de fortes disparités selon les secteurs et la sous-valorisation des filières les plus féminisées**

Chacune des filières qui compose les trois versants de la fonction publique ne bénéficie pas du même prestige, ni du même niveau de rémunération ; il peut ainsi exister de fortes disparités entre elles.

Au sein de la FPE, certains ministères sont particulièrement féminisés, comme l’éducation nationale et l’enseignement supérieur (71 % de femmes) ou encore le travail, l’emploi et le dialogue social (70,9 %). À l’inverse, elles sont minoritaires au ministère des Armées (35,4 %), au ministère de l’Intérieur (36,2 %) ou encore au ministère de l’Écologie, du développement durable, de l’énergie et du logement (42,2 %) <sup>(2)</sup>.

Au sein de la FPT, les femmes sont largement majoritaires au sein des filières sociale et médico-sociale (plus de 90 % de femmes), ainsi que dans la filière administrative (82 %) ; elles sont également plus de 60 % dans les filières culturelles, médico-technique ou encore d’animation. À l’inverse, elles représentent moins de 30 % des filières sportives, de sécurité, de police municipale (22 %) et d’incendie-secours (5 %).

Au sein de la FPH, hors médecins et internes, les femmes représentent plus de 80 % du personnel soignant et près de 90 % du personnel administratif. Elles ne sont minoritaires que dans la filière technique-ouvrière (34 %).

---

(1) La force de l’égalité : les inégalités de rémunération et de parcours professionnels entre femmes et hommes dans la fonction publique, *rapport au Premier ministre de Mme Françoise Descamps-Crosnier, députée des Yvelines, 27 décembre 2016.*

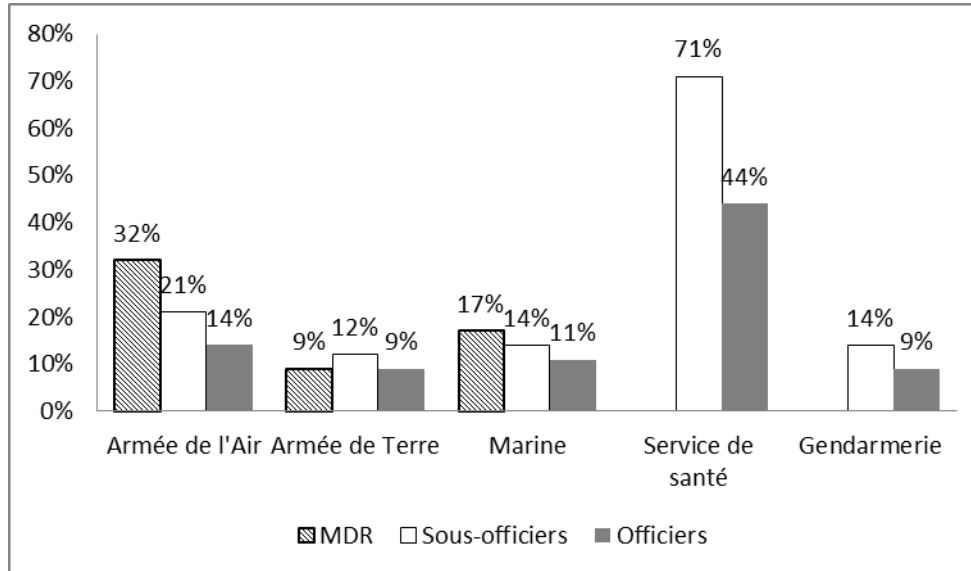
(2) *Ministère de l’action et des comptes publics, DGAFP, Rapport annuel sur l’état de la fonction publique, édition 2018.*

## La féminisation des corps et des emplois dans les forces armées françaises

Le graphique ci-après présente le taux de féminisation des différents corps (militaires du rang, sous-officiers et officiers) au sein de chaque force armée.

### TAUX DE FÉMINISATION PAR CORPS

(en % de l'effectif total)



Source : direction des ressources humaines du ministère des Armées.

Sauf dans l'armée de terre, le taux de féminisation décroît lorsque le grade augmente : l'armée de l'air est la plus représentative de ce phénomène : le taux de féminisation des militaires du rang y est plus de deux fois plus élevé que celui des officiers. Ce phénomène s'accroît pour les officiers généraux qui ne comptent que 7,2 % de femmes, tous services confondus. Cette situation peut s'expliquer par l'ouverture relativement tardive des écoles d'officiers aux femmes, la fin des quotas appliqués aux candidates dans les concours d'entrée date en effet de 1998.

Cette répartition explique en partie que les femmes militaires aient en moyenne un salaire inférieur à celui des hommes.

Au sein des services relevant du chef d'état-major des armées, les métiers de soutien commun (ressources humaines, administrations financières, restauration, ...) et de soutien spécialisé (santé, information et communication, essence,...) sont trois à quatre fois plus féminisés que les forces opérationnelles où le taux de féminisation reste inférieur à la moyenne globale des armées. Cette répartition se retrouve de façon plus générale puisque, toutes armées confondues, dans les forces opérationnelles, on ne compte que 13 % de femmes ; le taux atteint en revanche 71 % dans le soutien administratif.

Source : rapport n° 1337 de Mmes Bérandère Couillard et Bénédicte Taurine sur les femmes et les forces armées, 18 octobre 2018.

S'il n'est pas possible de généraliser ce constat pour l'ensemble des filières, **il apparaît que plusieurs filières très féminisées sont nettement dévalorisées, que ce soit en termes de rémunération ou en termes de carrière.** De fortes disparités existent par exemple entre les filières techniques et les filières sociales au sein de la FPT.



« Certaines filières de la FPT en catégorie C n'offrent aucune possibilité de promotion interne pour les agent.e.s. Il n'y a pas de cadre d'emplois de "débouché". Ces filières sont essentiellement féminines (24 600 auxiliaires de puériculture dont 99,5 % de femmes ; 47 000 ATSEM dont 99,7 % de femmes). A contrario, pour la filière technique, un passage en catégorie B est possible par promotion interne, avec une formation très courte. La progression au sein même des catégories n'est pas séquencée de la même manière, le nombre de grades des filières féminisées étant souvent moins élevé que pour les filières masculinisées, offrant par là même des perspectives de progression de carrière plus faible. Il y a donc là une discrimination indirecte envers les femmes, avec une conséquence lourde sur leur rémunération puisque l'indice terminal de leur carrière culmine à 543 » <sup>(1)</sup>. En effet, par exemple, pour une auxiliaire de puéricultrice, en catégorie C, il n'existe que trois grades qui lui permettent de commencer à un indice aux alentours de 345 et de terminer à 543. En revanche, un adjoint technique territorial, de catégorie C également, bénéficiera de quatre grades et pourra en outre devenir technique territorial de catégorie B, ce qui peut lui permettre de bénéficier d'un indice terminal de carrière culminant autour de 625.

Comme cela a été souligné par la CGT lors de son audition par votre Rapporteur, un même niveau de diplôme n'est pas nécessairement rémunéré de la même manière dans la fonction publique. Par exemple certains certificats d'aptitude professionnelle (CAP) sont mieux rémunérés dans les filières techniques que dans les filières sociales. C'est également le cas pour des diplômes BAC+5 : en début de carrière, les sage-femmes seraient rémunérées 700 euros de moins que les ingénieurs hospitaliers.

Les filières les plus féminisées sont ainsi souvent les moins valorisées, avec des compétences et une pénibilité moins reconnues. Cet effet de filière ou « parois de verre » nuit directement à l'égalité professionnelle dans la fonction publique. Votre Rapporteur estime qu'il est aujourd'hui nécessaire de revaloriser financièrement et socialement les métiers et spécialités féminisés sous-valorisés.

**Recommandation n° 1** : revaloriser financièrement et socialement les métiers et spécialités féminisés sous-valorisés.

## **B. L'EXTENSION DES DISPOSITIFS RELATIFS À LA MESURE DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE**

**L'article 29 du projet de loi** généralise et systématise la démarche initiée par plusieurs structures publiques visant, d'une part, à déployer des plans d'action en matière d'égalité professionnelle et, d'autre part, à améliorer la prise de conscience en renforçant les outils de mesure et de compte rendu en la matière. Il

---

(1) La force de l'égalité : les inégalités de rémunération et de parcours professionnels entre femmes et hommes dans la fonction publique, rapport au Premier ministre de Mme Françoise Descamps-Crosnier, députée des Yvelines, 27 décembre 2016.

prévoit en outre un mécanisme de sanction pour s'assurer de la mise en œuvre effective de ces avancées.

## 1. La généralisation de plans d'action dédiés à l'égalité professionnelle

Le protocole d'accord de 2013 <sup>(1)</sup> prévoit que chaque structure réalise un rapport de situation comparée de l'égalité professionnelle (RSC) et, dans le cadre de la négociation d'accords, élabore des plans d'action visant à promouvoir l'égalité professionnelle. Les structures publiques se sont diversement saisies de ces objectifs : **seuls cinq ministères et quelques collectivités territoriales et établissements hospitaliers ont déployé un plan d'action.**

Depuis 2004, le label Égalité professionnelle permet de certifier et de valoriser ces initiatives. Il a été complété par un label Diversité en 2008. Cette logique de labellisation permet à une structure extérieure aux administrations, en l'espèce l'association française de normalisation (AFNOR), d'auditer l'ensemble du dispositif et de vérifier que les procédures mises en place permettent effectivement de développer l'égalité professionnelle. Il s'agit d'une démarche continue qui permet à chaque structure de s'inscrire dans une dynamique vertueuse et une interrogation constante de son fonctionnement. Le label est en effet délivré pour une durée de quatre ans et prévoit un audit de suivi deux ans après son obtention.

En 2018, sont labellisés « Égalité professionnelle » les ministères économiques et financiers, les ministères sociaux, le ministère de la Culture et cinq de ses établissements <sup>(2)</sup>, le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ainsi que cinq collectivités territoriales <sup>(3)</sup> et un centre hospitalier <sup>(4)</sup>. Lors du comité interministériel du 8 mars 2018, le Gouvernement s'est engagé à ce que l'ensemble des ministères, ainsi que les juridictions administratives, s'engagent dans cette démarche de labellisation d'ici la fin du quinquennat.

Votre Rapporteuse salue ces efforts et encourage toutes les structures à s'engager dans la voie de la labellisation. Si cette démarche est nécessaire, elle est loin d'être suffisante car, ainsi que l'a relevé l'association Administration moderne, **les labels n'ont en réalité que « peu d'impact, car ils portent davantage sur les process que sur les résultats » et que le suivi de ces dispositifs reste davantage quantitatif et pas du tout qualitatif** <sup>(5)</sup>.

---

(1) Protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique signé par l'ensemble des employeurs publics et à l'unanimité des organisations syndicales le 8 mars 2013.

(2) Cité de la musique – philharmonie de Paris ; École nationale supérieure d'architecture de Saint-Étienne ; École nationale supérieure d'arts de Paris - Cergy ; Établissement public du parc et de la grande halle de la Vilette, Opéra national de Paris.

(3) Conseil régional de Bretagne ; Rennes métropole (communauté d'agglomération de Rennes) ; ville de Dijon (métropole et CCAS) ; ville de Rennes (agglomération et CCAS) ; ville de Suresnes.

(4) Centre hospitalier Léon Jean Gregory de Thuir.

(5) Réponses de l'association Administration moderne au questionnaire de votre Rapporteuse.

### ***a. Renforcer la publicité et la coordination des rapports de situation comparée***

Parallèlement à cette démarche, l'article 51 de la loi Sauvadet de 2012 <sup>(1)</sup> dispose que, chaque année, est présenté aux instances de concertation « *un rapport relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes comportant notamment des données relatives au recrutement, à la formation, au temps de travail, à la promotion professionnelle, aux conditions de travail, à la rémunération et à l'articulation entre activité professionnelle et vie personnelle* ». Ce rapport constitue une annexe du bilan social publié chaque année. Cette obligation ne doit pas être confondue avec la réalisation d'un RSC prévue par l'accord de 2013 même si, en pratique, nombre d'administrations regroupent ces informations dans un même document. L'étude d'impact indique que tous les départements ministériels ont réalisé ce rapport à partir de 2018.

Au niveau local, la loi de 2014 <sup>(2)</sup> a prévu que, dans toutes les collectivités de plus de 20 000 habitants, le chef de l'exécutif de la collectivité présente, préalablement aux débats sur le projet de budget, un « *rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la commune, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation* » <sup>(3)</sup>, le contenu de ce rapport et les modalités de son élaboration étant fixés par décret <sup>(4)</sup>. Si plusieurs collectivités ont engagé une démarche proactive, ce dispositif reste hélas encore peu mis en œuvre par la majorité d'entre elles. L'étude d'impact relève d'ailleurs le même retard dans le déploiement de ce dispositif dans les établissements publics de santé.

Le projet de loi tire les conséquences de cette application variable des dispositions de la loi de 2012. **L'alinéa 8 de l'article 29** prévoit ainsi que toutes les administrations établissent un RSC, son contenu étant précisé par décret. Votre Rapporteuse estime en effet utile de rationaliser le dispositif actuel et d'uniformiser les pratiques : toutes les administrations doivent disposer d'un même document, établi avec la même temporalité. Pour autant, elle considère que le projet de loi doit être précisé en ce qui concerne, d'une part, le contenu de ces RSC et, d'autre part, leur publicité.

Au-delà du respect pour le moins variable des obligations légales, votre Rapporteuse a en effet relevé une grande diversité dans la construction de ces rapports et dans la publicité qui leur est donnée. Plusieurs ministères publient de

---

(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.

(2) Cette disposition a été introduite par l'article 61 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

(3) Article L. 2311-1-2 du code général des collectivités territoriales pour les communes et les EPCI de plus de 20 000 habitants, article L. 3311-3 pour les départements et L. 4311-1-1 pour les régions.

(4) Décret n° 2015-761 du 24 juin 2015 relatif au rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant les collectivités territoriales.

façon systématique leur bilan social et, en annexe, le RSC, d'autres se contentent d'extraire les données jugées les plus pertinentes et d'en faire une présentation à l'occasion de la journée internationale des droits des femmes. Le nom même du document varie selon les structures, limitant la lisibilité d'ensemble et rendant difficile voire impossibles les comparaisons d'une structure publique à l'autre. Les données peuvent également porter sur des périodes différentes, certains ministères présentant les données deux ans après (les données publiées en 2019 reposent sur les chiffres de 2017 par exemple). Certains RSC se contentent par ailleurs d'une présentation de données brutes sans analyse tandis que d'autres mettent l'accent sur les difficultés les plus importantes.

Un arrêté déterminant les indicateurs communs à tous les RSC <sup>(1)</sup> visait à harmoniser les données mais, en pratique, on constate une grande variété des informations. En outre, ces données brutes ne permettent pas nécessairement d'apprécier les défis propres à la structure considérée. Le ministère de la Justice a ainsi souhaité associer l'association « Femmes de Justice » à l'élaboration d'indicateurs statistiques pour alimenter le premier « baromètre de l'égalité » qui a été publié le 8 mars 2019.

Votre Rapporteur considère indispensable de rationaliser et d'uniformiser les données publiées dans les RSC qui doivent par ailleurs tous être publiés sous la même dénomination et avec la même périodicité.

En outre, le secteur public pourrait s'inspirer de la logique retenue pour le secteur privé en application de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel <sup>(2)</sup> dont les textes d'application ont identifié cinq grands indicateurs. Les RSC pourraient ainsi comprendre des indicateurs de synthèse se rapprochant de ceux identifiés pour le secteur privé ; il s'agit en l'espèce de présenter les données disponibles selon des méthodologies coordonnées entre les différents secteurs et filières. Ce rapprochement méthodologique est indispensable car il conditionne le travail de comparaison entre les différentes structures et, sous réserve des limites méthodologiques, avec le secteur privé.

Le rapprochement des différentes méthodologies ne doit cependant pas conduire à un appauvrissement des données disponibles ; il doit seulement en faciliter la comparaison. Il faut donc conserver, voire compléter, les données qui figurent actuellement dans les RSC. Lors de son audition, le Secrétaire d'État a effectivement souligné l'intérêt d'une approche concertée, tout alignement des indicateurs contribuant en effet, d'une part, à renforcer la visibilité et la lisibilité des actions en faveur de l'égalité professionnelle et, d'autre part, à faciliter les comparaisons et ainsi à entretenir une saine émulation entre les différentes

---

(1) Arrêté du 22 décembre 2017 portant modification de l'arrêté du 23 décembre 2013 fixant la liste des indicateurs contenus dans le bilan social prévu par l'article 37 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État prévu par les articles 15 et 43 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

(2) Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

structures. Il a indiqué qu'il soumettrait cette proposition à tous les partenaires afin d'en déterminer les modalités pratiques.

**Recommandation n° 2 :** rationaliser et uniformiser les données publiées dans les rapports de situation comparée.

**Recommandation n° 3 :** tirer des RSC des indicateurs synthétiques correspondant aux indicateurs retenus pour le secteur privé.

**Recommandation n° 4 :** systématiser la publication des RSC et des cinq indicateurs synthétiques tous les ans dans chaque structure et avec la même période d'étude.

***b. Inscrire le secteur public dans une dynamique de transformation et de promotion de l'égalité***

Sur la base des données du RSC, l'article 29 du projet de loi prévoit que chaque structure publique élabore et met en œuvre « *un plan d'action pluriannuel* » qui doit permettre d'assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

i. Le champ d'application et la temporalité du plan d'action

Alors que la réalisation du RSC concerne tout le secteur public sans aucune exception, le projet de loi prévoit que seul l'État et ses établissements et les établissements hospitaliers ou médico-sociaux doivent élaborer un plan d'actions. Pour les collectivités territoriales, l'obligation ne s'applique qu'aux structures de plus de 20 000 habitants.

Le seuil retenu pour les collectivités territoriales ne repose que sur le nombre d'habitants. Votre Rapporteuse estime qu'il faudrait aussi, voire surtout, prendre en considération le nombre d'agents de la structure. Des établissements de coopération peuvent en effet couvrir un territoire et une population très étendue mais, compte tenu de leur champ d'action, ne compter qu'un nombre réduit d'agents. À l'inverse, une collectivité de taille plus petite peut, compte tenu des spécificités locales, compter de nombreux agents publics.

Votre Rapporteuse regrette que cette mesure ne s'applique pas de façon uniforme à l'ensemble des structures publiques, quitte à prévoir des dispositifs moins contraignants pour les petites structures qu'il s'agisse du secteur local ou de l'hospitalier. L'intérêt du plan d'action est d'abord d'amener les employeurs à s'approprier les enjeux de l'égalité professionnelle. Le RSC est une première étape de la prise de conscience mais elle doit être suivie par une volonté de « changer la donne » et d'améliorer la situation.

Dès lors, toutes les structures publiques devraient être soumises à l'obligation d'élaborer et de mettre en œuvre des dispositifs à même de parvenir à l'égalité professionnelle. Il faut toutefois tenir compte des moyens réduits des plus petites structures, notamment locales et du secteur hospitalier et médico-social ; elles pourraient être soumises à un dispositif *ad hoc* qui permettrait d'aller plus

loin que la seule publication du RSC. On pourrait par exemple envisager de renforcer la portée du débat annuel sur l'égalité prévue dans les collectivités territoriales en prévoyant qu'il est un préalable indispensable à l'examen du projet de budget.

**Recommandation n° 5 :** étendre les dispositifs en faveur de l'égalité professionnelle à toutes les structures publiques en tenant compte de leurs ressources et de leurs moyens d'action.

Sur la temporalité, le projet de loi précise bien que le plan est pluriannuel. La logique qui a été retenue pour le secteur privé a été reprise ici à juste titre : il s'agit bien d'évaluer et de s'inscrire dans une dynamique et non de porter un regard sur une situation figée. Toutes les auditions ont fait ressortir qu'en la matière il faut s'intéresser aux évolutions et aux tendances plus qu'à des données à un instant donné. En outre, atteindre une situation jugée satisfaisante pour l'égalité professionnelle à une date précise ne préjuge en rien du maintien de cet équilibre pour l'avenir. Le délai de trois ans apparaît dès lors pertinent, à condition qu'il soit accompagné par un bilan de mise en œuvre, année après année, dans le cadre du RSC.

**Recommandation n° 6 :** prévoir dans chaque RSC un bilan annuel de la mise en œuvre du plan d'action pluriannuel.

## ii. Le contenu du plan d'action

L'alinéa 7 du projet de loi prévoit que le plan d'action comprend « *des mesures relatives à la prévention et à la lutte contre les discriminations, aux rémunérations, à la promotion et à l'avancement de grade* ». Le reste du contenu du plan sera précisé par voie réglementaire. Si votre Rapporteuse estime nécessaire de renvoyer au décret pour les modalités opérationnelles, elle considère qu'il faut préciser dans la loi les principaux axes de ce plan et surtout leur donner une dimension contraignante.

Elle préconise que le plan « *prévienne et lutte* » contre les discriminations mais aussi les actes de violence, de harcèlement moral ou sexuel et les agissements sexistes. En termes de rémunération, le plan devrait « *évaluer, prévenir et, le cas échéant, traiter les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes* ». Sur la promotion et l'avancement, le plan ne devrait pas simplement en faire état mais assurer « *égal accès des femmes et des hommes aux corps, cadres d'emplois, grades et emplois de la fonction publique* ». Enfin, votre Rapporteuse considère que le plan devrait nécessairement comporter des mesures visant à « *favoriser l'articulation entre vie professionnelle et vie personnelle* ». Ces précisions doivent figurer explicitement dans la loi car elles formalisent une obligation de résultat dont aucun employeur ne doit pouvoir s'exonérer.

**Recommandation n° 7 :** définir dans la loi les principaux axes du plan d'action comportant une obligation de résultat.

Plus généralement, votre Rapporteuse regrette que les actions en faveur de l'égalité professionnelle soient encore conçues de manière isolée alors qu'elles participent directement de la transformation de l'action publique, de la modernisation de l'organisation du travail et qu'elles contribuent à l'amélioration de la qualité de vie. Ces évolutions concernent en effet l'ensemble des agents publics et pas seulement les femmes. L'égalité professionnelle ne peut seulement viser à corriger des inégalités persistantes entre les femmes et les hommes ; elle doit s'articuler plus généralement avec les enjeux liés à la transformation publique <sup>(1)</sup>.

**Recommandation n° 8 :** intégrer les enjeux de l'égalité professionnelle comme composante à part entière de la transformation et de la modernisation de l'action publique.

## 2. Un dispositif de sanction à développer

### *a. Une approche qualitative des résultats obtenus*

Pour regrettable que cela paraisse, en l'absence de mécanisme de sanction, force est de constater que les dispositifs d'égalité professionnelle ne sont pas systématiquement mis en œuvre ou, quand c'est le cas, de façon partielle. Il faut aujourd'hui garantir l'effectivité des dispositifs. L'alinéa 10 de l'article 29 du projet de loi prévoit pour cela un mécanisme de sanction : l'absence d'élaboration du plan d'action pourra être sanctionnée par une pénalité dont le montant ne pourra dépasser 1 % de la rémunération brute annuelle de l'ensemble des personnels.

Votre Rapporteuse considère que la rédaction retenue doit être améliorée selon trois axes : le renforcement de la portée de la sanction, une meilleure définition des personnels pris en compte dans le calcul de la pénalité et surtout l'introduction d'une analyse de la qualité du plan d'action et plus seulement de son existence.

En termes d'effectivité de la sanction, votre Rapporteuse estime qu'il faut distinguer deux situations :

- l'absence d'élaboration d'un plan d'action doit être sanctionnée de manière automatique : il s'agit d'un contrôle formel qui peut être facilement exercé à tous les niveaux ;
- en revanche, il convient de maintenir un mécanisme d'appréciation qualitative du plan. Au plan de la rémunération, les employeurs publics ne disposent pas de tous les leviers, l'essentiel de la rémunération étant fixé de façon centrale ; ils peuvent en revanche agir sur les régimes indemnitaires. Ce travail de suivi devrait vérifier que les mesures prévues ont été effectivement mises en œuvre et ont

---

(1) Ce manque d'articulation a notamment été identifié par les représentantes d'Administration moderne lors de leur audition par la Délégation le jeudi 4 avril 2019 – voir la [vidéo](#).

bien atteint leurs objectifs. Votre Rapporteuse recommande ici de reprendre la démarche de dialogue constructif qui existe dans le secteur privé entre chaque employeur, ses instances de concertation et ses autorités de contrôle.

Toutefois si le plan d'action comporte bien des objectifs quantitatifs évaluable, le contrôle de la mise de la mise en œuvre comprendra nécessairement une appréciation plus qualitative et garantira ainsi une réduction effective des inégalités.

**Recommandation n° 9 :** rendre automatique la sanction en cas d'absence d'élaboration d'un plan d'action.

**Recommandation n° 10 :** moduler les sanctions en fonction de l'atteinte des objectifs dans le cadre d'un dialogue constructif.

Cette logique qualitative suppose de déterminer qui contrôle l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action pour chaque structure publique. Au niveau de l'État, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) semble être en mesure d'assurer cette mission. Le recours à un tiers de confiance pourrait sembler plus adapté mais il convient de veiller au caractère opérationnel du dispositif et de ne pas en retarder encore la mise en œuvre, ce qui ne manquerait pas d'arriver en faisant intervenir un nouvel acteur. Par ailleurs, ainsi que l'a fait remarquer le ministre lors de son audition par la Délégation, la DGAFP est parvenue à ce que tous les ministères respectent, à compter de 2018, leurs obligations en la matière. Ainsi que le ministre l'a indiqué à votre Rapporteuse, « *pour la fonction publique territoriale et hospitalière, le contrôle sera [...] organisé dans les mêmes conditions que pour le dispositif de nominations équilibrées (respectivement par la direction générale des collectivités locales, avec l'appui des préfets, et la direction générale de l'offre de soins, avec notamment l'appui du centre national de gestion)* ». Il convient de préciser que pénalité constitue bien une dépense obligatoire au sens du droit administratif financier et que le préfet pourra, le cas échéant et dans le cadre de son contrôle de légalité, procéder au mandatement d'office de cette dépense.

Il convient enfin que le décret précise la masse salariale retenue pour le calcul des pénalités : votre Rapporteuse considère qu'il faut bien prendre en compte tous les personnels de la structure considérée, indépendamment de leur statut, position conforme à l'intention du Gouvernement ainsi que l'ont rappelé les représentants de la direction générale de l'administration et de la fonction publique lors de leur audition par votre Rapporteuse.

### ***b. Que faire des pénalités ?***

Le projet de loi ne précise pas les mécanismes de versement des pénalités prévues par l'article 29, renvoyant au décret. Ces précisions apparaissent cependant fondamentales car, en leur absence, les pénalités reviennent au budget général de l'État. Si pour les administrations de l'État ce mécanisme peut



fonctionner, il semble poser des difficultés pour les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers et médico-sociaux. Il conviendrait donc de préciser ces modalités dans la loi.

Il convient également de préciser l'utilisation des fonds qui seront ainsi collectés : ils pourraient utilement servir à financer des actions en faveur de l'égalité professionnelle en ciblant prioritairement les secteurs ou les structures qui sont justement en retard sur ces enjeux. Pourrait s'appliquer en l'espèce le même type de dispositif que celui qui existe aujourd'hui pour les pénalités en cas de non-respect des dispositions relatives aux primo-nominations (*cf. infra*).

**Recommandation n° 11 :** affecter les pénalités perçues au titre du contrôle du plan d'action à des actions en faveur de l'égalité professionnelle sur le modèle des dispositifs existant pour les primo-nominations et assurer, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, un suivi de l'utilisation des crédits.

### 3. Mettre l'égalité professionnelle au cœur du dialogue social

Le projet de loi prévoit deux rendez-vous centraux pour l'égalité professionnelle avec le plan d'action et le RSC. L'alinéa 9 de l'article 29 du projet de loi prévoit que les instances de concertation sont « *consulté[e]s sur le plan d'action et informé[e]s annuellement de l'état de sa mise en œuvre* ». En outre « *le rapport de situation comparée leur est présenté chaque année* ».

Les organisations syndicales entendues par votre Rapporteur ont regretté que le plan d'action ne soit pas négocié avec les instances représentatives. Et ils ont exprimé des inquiétudes sur la place qu'occuperont les enjeux d'égalité professionnelle dans les nouvelles instances de dialogue et de concertation.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a indiqué à votre Rapporteur que « *si les questions d'égalité professionnelle et salariale ne sont pas explicitement mentionnées dans la loi dans les compétences des comités sociaux [...], elles seront traitées à différents niveaux :*

- *au niveau stratégique, par le biais des orientations stratégiques sur les politiques de ressources humaines prévues dans la liste des compétences : bien que la mention des questions d'égalité professionnelle ne soit plus explicite dans la loi, ces questions seront au cœur des orientations stratégiques en matière, de mobilité, de promotion, de formation, de conditions de travail* », le décret devant le préciser sans ambiguïté ;
- « *au travers des lignes de gestion, listées dans les compétences des comités sociaux, qui pourront intégrer les sujets d'égalité professionnelle dans l'élaboration des trajectoires et des*

*déroulements de carrières* », cette possibilité étant prévue par l'article 33 du projet de loi <sup>(1)</sup> ;

- parmi les « *sujets qui seront précisés par décret en Conseil d'État* », étant précisé que le décret relatif aux comités techniques dans la fonction publique de l'État <sup>(2)</sup> prévoit d'ores et déjà la consultation du comité sur les questions d'égalité professionnelle, de parité et de lutte contre les discriminations.

La DGAFP a précisé que « *l'objectif d'une instance fusionnée est de faciliter le développement d'une vision intégrée et renforcée sur les questions d'égalité professionnelle qui peuvent être, aujourd'hui, éclatées entre le comité technique et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail* ».

Votre Rapporteuse rejoint cette position d'ensemble et considère que l'examen des orientations stratégiques sur les politiques de ressources humaines et des lignes directrices de gestion en matière de mobilité et de promotion et valorisation des parcours professionnels prévu à l'article 3 du projet de loi doit bien être l'occasion d'aborder nécessairement les questions d'égalité professionnelle et qu'il convient que la loi fixe ce principe, le décret fixant les modalités pratiques de cet échange.

**Recommandation n° 12 :** intégrer les enjeux d'égalité professionnelle à l'examen des orientations stratégiques et des lignes directrices de gestion.

En outre votre Rapporteuse considère que les instances de concertation doivent elles-mêmes garantir une représentation équilibrée des femmes et des hommes ; elle estime que, lors des élections, toutes les listes doivent respecter un double principe de parité et d'alternance entre les femmes et les hommes.

---

(1) L'alinéa 9 de l'article 33 du projet de loi prévoit cette disposition pour la fonction publique de l'État, l'alinéa 18 pour la fonction publique territoriale et l'alinéa 27 pour la fonction publique hospitalière.

(2) Décret n°2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État.

Interrogée par votre Rapporteur, la direction générale de l'administration et de la fonction publique a indiqué que les dispositions relatives à la représentation équilibrée entre les femmes et les hommes au sein des comités techniques et des commissions administratives paritaires (CAP) <sup>(1)</sup> ne seront donc pas modifiées et continueront à s'appliquer au nouveau comité social <sup>(2)</sup> et aux CAP. En l'espèce, la loi prévoit que les listes « *sont composées d'un nombre de femmes et d'hommes correspondant à la part de femmes et d'hommes représentés au sein de l'instance concernée* ». Votre Rapporteur considère qu'il faut en effet maintenir, *a minima*, le dispositif existant mais qu'il faut, plus largement, s'inscrire dans une démarche de promotion et de défense de listes paritaires et avec une alternance stricte entre les femmes et les hommes.

**Recommandation n° 13** : systématiser le principe de parité et d'alternance entre les femmes et les hommes pour la constitution des listes dans toutes les élections professionnelles.

## C. AGIR SUR LE RECRUTEMENT, L'AVANCEMENT ET LA PROMOTION

Pour atteindre une égalité professionnelle réelle, l'approche globale portée par les plans d'action doit s'accompagner de mesures plus spécifiques visant le recrutement, l'avancement et la promotion de tous les agents. Il convient en effet de tirer des conséquences opérationnelles des limites des mécanismes actuels et notamment de la loi dite « Sauvadet » de 2012.

### 1. Améliorer le dispositif d'encadrement des primo-nominations

#### a. Un bilan contrasté de la loi de 2012

La loi du 12 mars 2012 <sup>(3)</sup> a créé un dispositif obligeant les employeurs publics à respecter, pour chaque année civile, une proportion minimale de personnes de chaque sexe pour les nominations à des emplois de l'encadrement supérieur des trois versants de la fonction publique. Ce mécanisme ne vise toutefois que les primo-nominations aux emplois supérieurs de la fonction publique. Le dispositif a été renforcé en 2014 <sup>(4)</sup>, d'une part, en intégrant les emplois de directeur général des agences régionales de santé dans les emplois concernés ainsi qu'en intégrant la métropole de Lyon parmi les employeurs soumis à cette obligation et, d'autre part, en accélérant la montée en charge de

---

(1) Le principe paritaire est fixé par le II de l'article 9 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

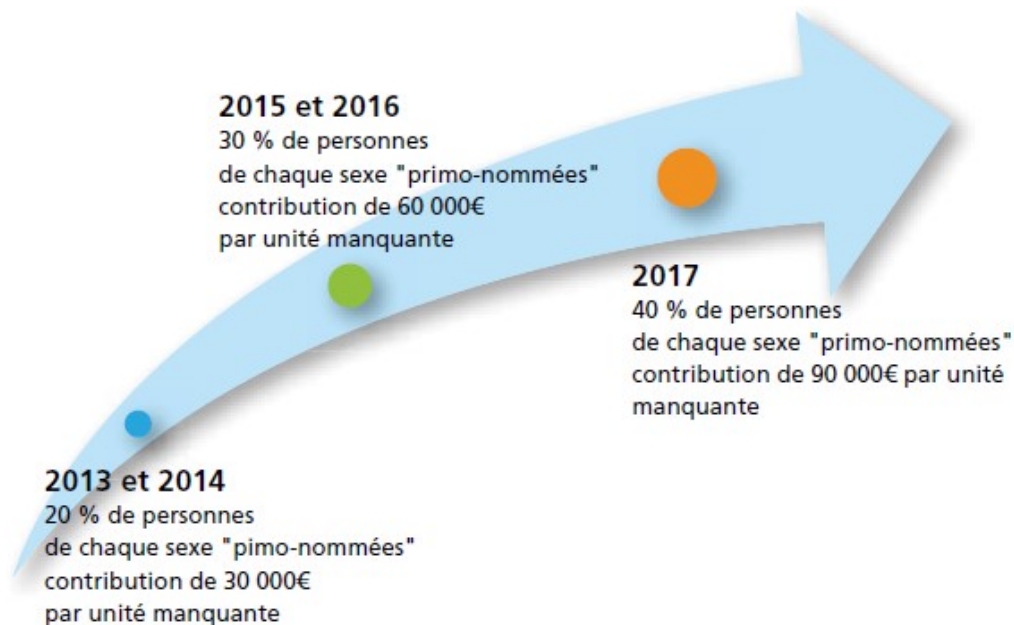
(2) Le projet de loi prévoit que les comités techniques (CT) et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) seront remplacés, à l'occasion du prochain renouvellement général des instances en 2022, par les comités sociaux (CS) déclinés en comité social d'administration (CSA) pour la fonction publique de l'État (FPE), comité social territorial pour la fonction publique territoriale (FPT) et comité social d'établissement (CSE) pour la fonction publique hospitalière (FPH).

(3) 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.

(4) Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

l'objectif. La loi de 2012 fixait en effet un objectif de 40 % de primo-nominations féminines pour 2018 ; la loi de 2014 a avancé la mise en œuvre à 2017. La loi de 2014 a également renforcé le montant des pénalités et a complété la liste des informations devant être transmises par les employeurs en y intégrant des données relatives à la répartition genrée des emplois occupés. Le schéma suivant rappelle l'évolution des règles relatives aux primo-nominations.

#### UN DÉPLOIEMENT PROGRESSIF DU DISPOSITIF RELATIF AUX PRIMO-NOMINATIONS



Source : Ministère de l'action et des comptes publics, DGAFP, Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, 2015.

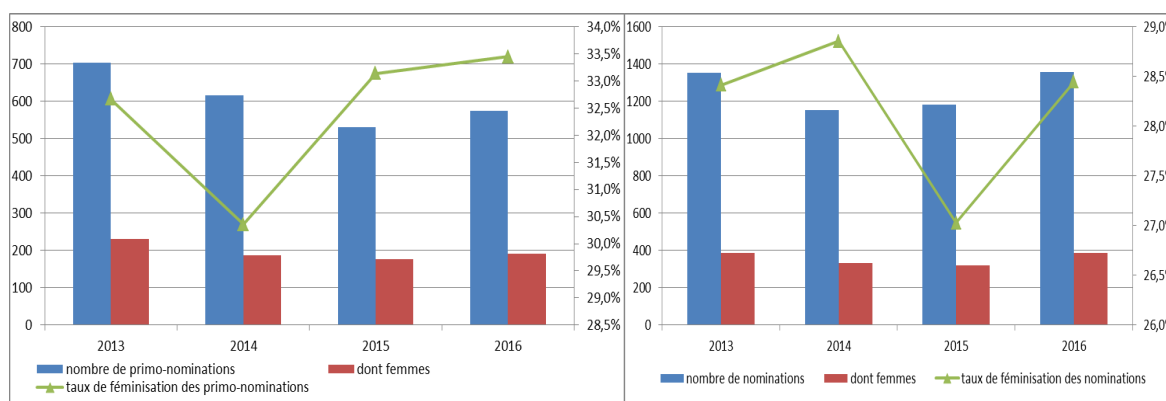
Le dispositif entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013 concerne, au 31 décembre 2017, près de 6 000 emplois de la fonction publique : 3 620 emplois dans la fonction publique de l'État, 1 660 dans la fonction publique territoriale et 655 dans la fonction publique hospitalière.

Pour s'assurer de l'effectivité du dispositif, la loi prévoit un mécanisme de sanction, le calcul des pénalités se faisant pour chaque structure en fonction du nombre d'unités manquantes pour atteindre le seuil fixé par la loi. Dans la fonction publique de l'État, certains départements ministériels peuvent ne pas atteindre l'objectif légal de primo-nominations mais être en dessous du seuil de déclenchement des pénalités du fait d'un effectif très restreint entrant dans le champ du dispositif. Il convient par ailleurs de relever les effets contreproductifs d'une telle comptabilisation incitant les ministères à procéder à des primo-nominations qui ne participent pas nécessairement à la construction durable de carrières pour les femmes. En 2018, le ministère de l'Intérieur atteint ainsi un taux de primo-nominations féminines de 39,7 % mais uniquement grâce à la nomination dans le courant du mois de décembre de 9 sous-préfètes.

Par ailleurs, en se focalisant sur les seules primo-nominations, le dispositif ne mesure pas les efforts de plus long terme réalisés par les structures publiques.

Le dispositif se focalise sur les flux entrants et seulement lors de la primo-nomination ; il ne garantit en rien que les femmes occupent en moyenne et durablement une part plus importante des postes à responsabilité. Comme l'ont souligné les représentantes de l'association Femmes et diplomatie, certaines femmes peuvent être primo-nommée et ne plus bénéficier ensuite d'aucune autre nomination sur un emploi de même niveau. Les tableaux suivants montrent une stabilité du taux de primo-nominations de femmes et une stabilité des nominations de femmes sur la même période.

#### RÉPARTITION DES NOMINATIONS ET PRIMO-NOMINATIONS DANS LES EMPLOIS SUPÉRIEURS DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT



Source : Ministère de l'action et des comptes publics, DGAFP, Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, 2017 et 2016.

Cette stabilité relative permet de ne faire progresser que très lentement la répartition générale entre les femmes et les hommes au sein des postes supérieurs de l'État. En 2015, le taux moyen de féminisation de ces postes atteint 25,9 % et il n'est que de 26,4 % en 2016.

Dès lors votre Rapporteuse considère qu'il faut compléter le mécanisme par des mesures relatives au suivi de ces primo-nominations afin de s'assurer qu'elles participent effectivement d'une amélioration durable du taux de féminisation des emplois supérieurs de la fonction publique.

**Recommandation n° 14 :** développer le suivi dans le temps des carrières des femmes nommées à des emplois supérieurs de la fonction publique, au-delà de la seule primo-nomination.

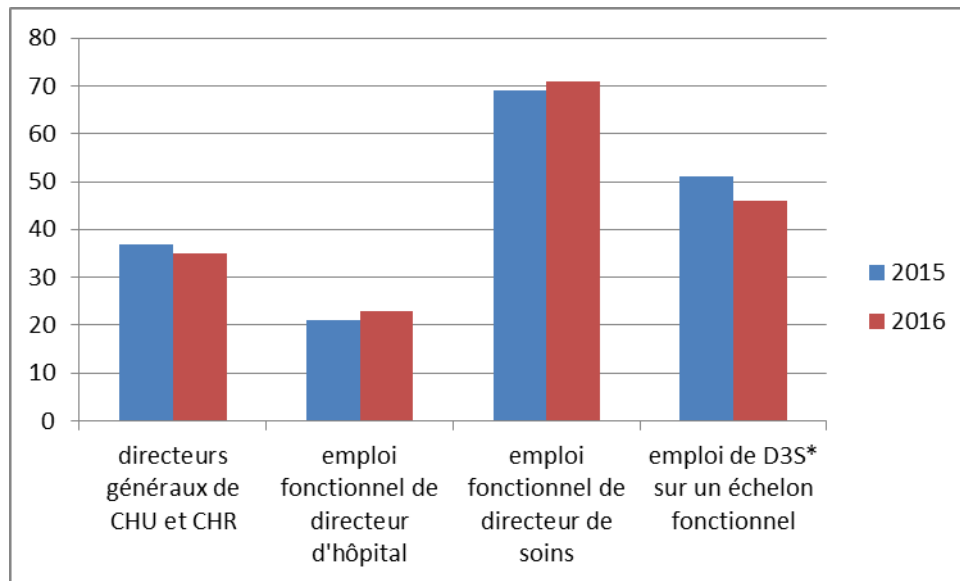
- Dans la fonction publique territoriale, le respect de l'objectif s'apprécie lorsqu'un cycle de cinq nominations est achevé. En 2017, sur 356 collectivités éligibles, seules 41 ont achevé un cycle de cinq nominations et parmi ces 41 collectivités, 17 n'ont pas respecté le quota de 40 % et ont versé une contribution ; les 24 autres ont respecté l'objectif allant parfois bien au-delà des 40 %. Ces écarts expliquent un taux de moyen de 36 % des primo-nominations.

Par ailleurs, 139 autres collectivités ont débuté ou continué un cycle de nominations, sans atteindre le seuil de cinq nominations ; elles n'ont donc pas été soumises à un contrôle, étant toutefois précisé que les nominations réalisées ont

bien été enregistrées et que le respect de l'obligation de primo-nomination de 40 % de femmes sera vérifié dès la cinquième nomination.

● Dans la fonction publique hospitalière, la situation est contrastée : les emplois supérieurs sont les plus féminisés des trois versants avec un taux moyen de 38 % en 2016 et de 41 % en 2017. Toutefois la situation varie fortement selon les emplois considérés, comme le montre le tableau ci-après.

#### TAUX DE FÉMINISATION DES EMPLOIS SUPÉRIEURS DE LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE



\* D3S : directeur d'établissement sanitaire, social et médico-social

Source : Ministère de l'action et des comptes publics, DGAFP, Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, 2017.

Il convient également de préciser que les emplois identifiés concernent des populations de taille très variable : au 31 décembre 2016, il y a en effet 31 directeurs généraux de CHU et de CHR, 320 emplois fonctionnels pour les directeurs d'hôpitaux, 84 emplois fonctionnels de directeur de soins et 256 emplois de D3S sur un échelon fonctionnel.

#### ***b. Un renforcement du dispositif des primo-nominations par le projet de loi***

L'accord du 30 novembre 2018 <sup>(1)</sup> prévoit d'élargir les emplois concernés par les dispositifs relatifs aux primo-nominations.

Pour la fonction publique de l'État, la principale modification vise à faire entrer dans le champ de la loi les emplois de direction des établissements publics. Votre Rapporteure se réjouit de cet ajout plus que bienvenu. Le projet de loi renvoie toutefois à un décret pour établir la liste des emplois concernés ; afin de dissiper toute ambiguïté, votre Rapporteure souhaite que l'examen du projet de loi

(1) Accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, 30 novembre 2018.

soit l'occasion de préciser que sont visés tous les emplois de direction des établissements publics et pas seulement les postes qui font l'objet d'une nomination en Conseil des ministres. Il convient en effet de privilégier une approche la plus englobante possible.

L'évolution la plus sensible concerne la fonction publique territoriale puisque le seuil de 80 000 habitants est ramené à 40 000 habitants, faisant ainsi entrer dans le champ d'application, près de 120 nouvelles communes. En effet, la France compte 55 communes de plus de 80 000 habitants mais 174 communes de plus de 40 000 habitants <sup>(1)</sup>. Pour les établissements de coopération intercommunale, l'abaissement du seuil fait passer le nombre de structures concernées par les dispositions de 161 à 358 <sup>(2)</sup>.

Par ailleurs, le cycle de nominations pris en compte est raccourci : à ce jour il faut atteindre cinq nominations pour que le dispositif s'applique. Le projet de loi prévoit de ramener le seuil à quatre nominations avec une durée maximale de 6 ans, c'est-à-dire la durée du mandat des assemblées locales. Cette période semble suffisamment longue pour atteindre l'objectif de quatre nominations. Cette précaution permet par ailleurs d'éviter que les nouveaux élus ne soient contraints dans leurs choix par ceux opérés par leurs prédécesseurs

Le projet de loi assortit cet élargissement d'une précaution consistant à n'appliquer ce dispositif qu'aux structures locales qui comptent plus de trois emplois fonctionnels. Il convient en effet de rappeler que le mécanisme ne s'applique qu'aux emplois de direction de la fonction publique territoriale, les enjeux d'accès aux emplois supérieurs ou d'encadrement devant être pris en compte par le plan d'action (*cf. supra*).

De façon plus générale, votre Rapporteuse considère qu'il conviendrait d'étendre plus largement le mécanisme d'encadrement des primo-nominations à toutes les fonctions d'encadrement et pas seulement aux emplois supérieurs ou de direction. C'est en effet en assurant un égal accès des femmes aux responsabilités durant toute leur carrière qu'il sera possible de constituer véritablement des « viviers » et d'assurer une égalité réelle.

**Recommandation n° 15 :** étendre le dispositif de nominations équilibrées à tous les emplois d'encadrement.

### *c. Quel dispositif de sanction ?*

● Depuis la mise en œuvre du mécanisme relatif aux primo-nominations, les pénalités se répartissent de la façon suivante :

---

(1) Données publiées par l'INSEE au 1<sup>er</sup> janvier 2006.

(2) Données de la base nationale sur l'intercommunalité - [https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/cartographie/cartographie.php#dial\\_carte](https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/cartographie/cartographie.php#dial_carte) [URL consultée le 9 avril 2019].

- en 2013, aucune structure publique n’a fait l’objet d’une pénalité ;
- en 2014, 4 collectivités territoriales ont été pénalisées pour un montant total de 120 000 euros ;
- en 2015, cinq collectivités territoriales ont été pénalisées pour un montant total de 300 000 euros ;
- en 2016, deux départements ministériels et trois collectivités territoriales ont été pénalisés pour un montant de 360 000 euros ;
- en 2017, quatre ministères, une région, un département, trois communes et 12 EPCI ont été pénalisés pour un montant total de 4,5 millions d’euros.

Pour la fonction publique hospitalière, il convient de préciser que c’est le centre national de gestion qui est redevable des pénalités même s’il ne dispose pas du pouvoir de nomination pour tous les emplois considérés, les directeurs généraux de CHU et de CHR étant notamment nommés par décret en Conseil des ministres.

● À ce jour, les sommes collectées au titre des pénalités sont toutes reversées au budget général de l’État. Interrogée par votre Rapporteur, la DGAFP a indiqué qu’« à ce stade, et d’un strict point de vue juridique, il n’est pas envisagé que ces sommes soient nécessairement affectées à des mesures relatives à l’égalité professionnelle en application du principe de non-affectation qui interdit l’affectation d’une recette à une dépense spécifique. En revanche, il paraît opportun que chaque versant de la fonction publique s’organise pour mobiliser tout ou partie des montants correspondants pour financer des actions en faveur de l’égalité professionnelle ».

Au sein de l’État, ce dispositif a commencé à être mis en œuvre. Dans le « respect des principes budgétaires, le programme 148 <sup>(1)</sup> prévoit qu’une partie du montant correspondant aux sanctions issues du dispositif des nominations équilibrées finance des projets en faveur de l’égalité professionnelle, dans le cadre d’un fonds pour l’égalité professionnelle <sup>(2)</sup> ».

Au plan territorial, les représentants des employeurs auditionnés par votre Rapporteur ont indiqué travailler à la mise en place d’un dispositif similaire en reprenant le principe de l’appel à projet. La principale difficulté à lever est l’absence d’une structure nationale de gestion pour les collectivités. En sus de ses missions de formation, le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pourrait être investi de cette mission, ce qui nécessiterait une adaptation

---

(1) Le programme 148 « Fonction publique » relève de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

(2) Le ministère a publié 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, NOR : CPAF1903608C ; le fonds est en place depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019.



législative. Une réflexion similaire doit s'engager pour la fonction publique hospitalière.

En tout état de cause, votre Rapporteuse considère que ces crédits doivent prioritairement être utilisés en faveur de l'égalité professionnelle et surtout cibler les structures publiques qui ont le plus besoin de progresser en la matière.

**Recommandation n° 16 :** affecter les pénalités en cas de non-respect des règles relatives aux primo-nominations à des actions en faveur de l'égalité professionnelle en ciblant les structures les plus en retard dans le respect des obligations légales et assurer un suivi de l'utilisation des crédits à l'occasion de l'examen de chaque projet de loi de finances.

Ainsi que l'a rappelé le Secrétaire d'État lors de son audition, le projet de loi prévoit par ailleurs une dérogation au dispositif de sanction pour les structures qui auraient déjà atteint un équilibre entre les femmes et les hommes dans les emplois supérieurs ou de direction. Cette dérogation sera toutefois examinée année après année de façon à éviter que cet équilibre ne se dégrade.

## 2. Mieux recruter et promouvoir

Toutes les personnes auditionnées par votre Rapporteuse ont reconnu l'intérêt du dispositif relatif aux primo-nominations mais toutes ont souligné qu'il ne suffit pas à répondre aux enjeux d'égalité professionnelle. Toutes ont appelé à un renforcement des actions en matière de recrutement, de construction des carrières et d'accès à la formation continue.

- Dans toutes les catégories des fonctions publiques, des dispositifs ont été déployés pour prévenir les discriminations lors des recrutements. Ainsi, tous les membres de jury bénéficient désormais d'une formation à la prévention et la lutte contre les discriminations. En outre, la DAGFP a indiqué à votre Rapporteur que *« le Premier ministre a confié à l'équipe du professeur Yannick L'Horty une mission d'évaluation des risques de discrimination dans les différentes voies de recrutement des trois versants de la fonction publique. Cette étude repose sur des opérations de testing sur les critères du sexe et de l'origine. Le premier rapport a été remis en 2016 ; la mission a été reconduite en 2017 en introduisant dans les critères, en plus du sexe et du patronyme, le lieu de résidence et, pour la première fois dans la fonction publique, l'orientation sexuelle. Ce nouveau rapport, présenté notamment dans le cadre de la journée internationale de lutte contre la haine LGBTI, en mai 2018, et devant les instances de dialogue social de la fonction publique, a mis en évidence une diminution du risque discriminatoire sur ces critères, par rapport à 2016. Une nouvelle mission sera confiée au professeur L'Horty en 2019 sur trois des critères déjà explorés afin de pouvoir réaliser des comparaisons avec les résultats passés, avec l'ajout d'un nouveau critère. Les résultats seront présentés en 2020 »*.

Pour éviter les biais lors du recrutement, le projet de loi améliore le dispositif existant en matière de parité des jurys et en ce qui concerne l'alternance

entre les femmes et les hommes à la présidence de jury. Sont concernés par l'article 31 du projet de loi les jurys pour le recrutement initial mais aussi les jurys pour l'avancement. Le projet de loi conforte et adapte les mesures existant ; désormais :

- tous les jurys devront comprendre une proportion minimale de 40 % de personnes de chaque sexe. Lorsque le jury compte trois personnes, il devra y avoir au moins une personne de chaque sexe. Des dérogations pourront néanmoins être apportées à ce dispositif par voie réglementaire, notamment lorsque le corps constitué compte une part particulièrement faible d'hommes ou de femmes ;
- la présidence des jurys est alternativement tenue par une femme et un homme, l'alternance s'appréciant selon une périodicité de quatre concours au plus.

Ces dispositions tiennent compte des difficultés identifiées pour constituer les différents jurys. Dans la fonction publique territoriale, une enquête a été réalisée en décembre 2018 par la fédération nationale des centres de gestion (FNCDG) à l'initiative de la direction générale des collectivités locales afin d'obtenir des données quantitatives et qualitatives relatives à la composition équilibrée des jurys de concours pour les concours organisés par les centres de gestion (CDG) en 2017 et 2018. Il en ressort que dans les 27 centres de gestion organisateurs des concours concernés qui ont répondu à l'enquête, 26 respectent les objectifs de représentation équilibrée et 7 ont dû utiliser le dispositif dérogatoire. Il s'agit en particulier du concours de puériculteur organisé en 2017 avec en moyenne 38,69 % d'hommes dans les jurys.

Au sein de la fonction publique hospitalière, la difficulté de constituer un vivier suffisant pour assurer l'alternance de la présidence des jurys se rencontre dans certaines filières, notamment dans la filière paramédicale, fortement féminisée ou dans la filière technique, très masculine. La mutualisation des concours entre plusieurs établissements a constitué un facteur d'amélioration mais ne suffit pas à lever tous les obstacles.

Dans la fonction publique de l'État, les difficultés se concentrent dans certains secteurs et notamment pour les jurys concernant des enseignants-chercheurs. Par ailleurs, le dispositif d'alternance est difficile à appliquer lorsque le président du jury exerce cette mission en raison des fonctions qu'il occupe ou du fait de sa qualité, notamment de président ou de directeur d'un établissement ou d'une instance d'évaluation.

En instituant une logique d'examen par période de quatre concours au plus, le projet de loi entend par ailleurs professionnaliser le rôle des présidents de jury et capitaliser sur l'expérience acquise. Il s'agit de généraliser une pratique qui existe aujourd'hui pour certaines présidences des jurys, comme le concours

d'accès aux instituts régionaux d'administration pour lesquels les présidents s'engagent pour trois sessions de concours.

Votre Rapporteuse considère que ces adaptations sont bienvenues ; elle considère qu'il faut que les dérogations restent limitées pour ne pas dénaturer l'objectif recherché. Par ailleurs, elle recommande que la participation à un jury soit un élément systématiquement et fortement mis en valeur dans le parcours d'un agent public. Cette mission demande en effet un investissement particulièrement lourd, surtout qu'elle vient en sus des missions ordinaires. Interrogée, la DGAFP a précisé que « *les lignes directrices de gestion* » prévues par le projet de loi pourront inclure la « *valorisation de l'activité de jury de concours dans les critères infra-statutaires* ».

**Recommandation n° 17 :** mieux valoriser l'activité de jury de concours dans la carrière d'un agent public.

● L'attention de votre Rapporteuse a également été attirée sur les risques potentiels induits par un recours accru à la contractualisation. Il convient en effet de s'assurer que le processus de sélection de ces agents comportera les mêmes garanties en termes de lutte contre les discriminations et d'égal accès des femmes et des hommes. Par ailleurs, ainsi que l'ont rappelé les organisations syndicales, il convient de veiller à ce que le recours au contrat ne conduise à une précarisation des agents ou n'aboutisse, par des pratiques managériales qu'il convient de bannir, à entretenir une pression constante sur l'agent en menaçant par exemple de ne pas reconduire son contrat.

**Recommandation n° 18 :** s'assurer que le recrutement des contractuels comprenne des dispositifs de lutte contre toute forme de discrimination et assure un égal accès des femmes et des hommes aux emplois.

Par ailleurs, il semble pertinent d'appliquer une exigence de recrutement paritaire aux contractuels, dispositif qui participerait plus généralement à pérenniser l'égalité entre les femmes et les hommes dans le secteur public.

**Recommandation n° 19 :** soumettre le recrutement des contractuels à une obligation paritaire.

### 3. Constituer des viviers en développant l'accès à la formation

● Pour assurer un accès équilibré aux emplois supérieurs et de direction, il faut disposer d'un « vivier » suffisant de candidats potentiels. Le manque de femmes dans les viviers est fréquemment mis en avant pour déroger aux règles applicables en matière de nomination. Votre Rapporteuse a entendu des associations sectorielles qui s'efforcent de faire constituer et de faire vivre ce vivier tout au long de la carrière et surtout d'accompagner les femmes dans leur progression de carrière, et ce, dès le tout début des carrières et dans tous les grades. L'étude d'impact met en avant ces initiatives en soulignant que « *plusieurs*

*ministères ont développé leur vivier féminin en mettant en place des réseaux de femmes cadres et du coaching à leur attention (exemple : le réseau “Femmes de Bercy”) ». Votre Rapporteur regrette cette formulation dans la mesure où ces avancées, extrêmement positives, sont portées d’abord par les associations qui assurent des missions qui devraient pourtant être prises en charge par les directions des ressources humaines des différents ministères. Toutes les associations ont par ailleurs marqué leur scepticisme quant à l’affirmation de l’étude d’impact selon laquelle « les ministères se sont réellement approprié le dispositif » de construction de viviers. En effet, les actions stratégiques et réfléchies en la matière restent isolées et de portée limitée.*

La démarche retenue par le centre national de gestion (CNG) pour les directeurs d’hôpital pourrait servir utilement d’exemple car elle permet au moins de constituer un vivier de personnes susceptibles d’occuper des emplois supérieurs et surtout les inscrit dans un parcours de carrière. L’axe n° 1 du contrat d’objectifs et de performances du CNG vise justement à « *anticiper les évolutions de carrière et accompagner les parcours et les compétences [...] des directeurs de la fonction publique hospitalière* ». Le CNG, sur la base des parcours professionnels, délivre en effet aux directeurs des agréments qui leur permettent de candidater sur des emplois fonctionnels. L’agrément est attribué pour une catégorie donnée (la FPH comptant quatre catégories) et en précisant si l’agrément porte sur un emploi de chef ou d’adjoint. En pratique, cette démarche permet de construire un parcours de carrière, permettant d’obtenir successivement des agréments de plus en plus élevés. Aujourd’hui, le vivier compte environ 600 directeurs d’hôpital, dont 200 femmes, qui disposent d’un agrément pour occuper un emploi fonctionnel.

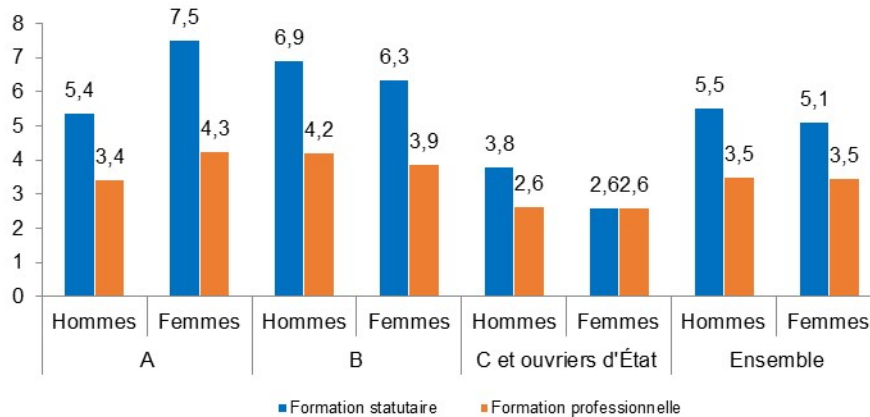
Cet accompagnement des fonctionnaires à haut potentiel devrait être systématisé. Le dispositif de la police nationale baptisé Ariane et ouvert chaque année à 15 femmes à haut potentiel est par exemple intéressant. Ces initiatives ne doivent cependant pas conduire à déresponsabiliser les employeurs d’actions d’ensemble : l’existence de dispositifs d’accompagnement spécifiques pour les femmes ne doit pas conduire à réduire d’autant les places qui leur sont ouvertes dans les formations de droit commun.

**Recommandation n° 20 :** systématiser l’accompagnement des femmes durant toute leur carrière sans réduire les places ouvertes dans les dispositifs de droit commun.

● Plus généralement, un effort doit être fait en matière de formation. Le rapport annuel sur l’état de la fonction publique fait en effet apparaître des inégalités dans l’accès à la formation continue des agents publics comme le montre le graphique ci-après.

**ACCÈS DES AGENTS PUBLICS DE L'ÉTAT À LA FORMATION CONTINUE EN 2016  
(HORS ENSEIGNEMENT)**

(en nombre de jours de formation)



Source : Ministère de l'action et des comptes publics, DGAFP, Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, 2017.

Ces données d'ensemble cachent toutefois des différences marquées selon les statuts et les corps considérés et ne permettent pas d'apprécier qualitativement l'accès à la formation. Par ailleurs, une étude de l'INSEE relève que « *si dans le privé les femmes indiquent participer moins souvent que les hommes à des formations professionnelles [...], l'écart est globalement plus faible et n'est pas systématique dans la fonction publique. [...] Les salariés en contrat à durée indéterminée (CDI) et les fonctionnaires se forment davantage quel que soit l'employeur. Dans la fonction publique, près des deux tiers des agents fonctionnaires ou en CDI ont déclaré avoir bénéficié d'une formation professionnelle dans l'année contre près de la moitié des salariés en contrats à durée déterminée* » <sup>(1)</sup>.

Interrogée par votre Rapporteur, la DGAFP a fait valoir que « *les plans d'action des employeurs [...] fixeront des objectifs et indicateurs ad hoc au regard du diagnostic fin qu'ils auront élaboré notamment à travers le rapport de situation comparée, qui comporte des données sexuées sur la formation* ». Elle a en outre indiqué que « *certaines employeurs notamment ministériels développent des bonnes pratiques pour favoriser l'accès des femmes à la formation continue : absence de formation le mercredi, horaires de formation réduits (6 heures au lieu de 7 heures), formations à proximité des agents notamment au niveau local* » et que ces bonnes pratiques « *devront être diffusées et encouragées* ».

(1) Sébastien Gossiaux, Patrick Pommier, « La formation des adultes : un accès plus fréquent pour les jeunes, les salariés des grandes entreprises et les plus diplômés », in Insee Première, n° 1468, octobre 2013.

Votre Rapporteure considère que l'accès à la formation est un facteur déterminant dans la constitution des viviers et pour lever des freins à un déroulement de carrière égal entre les femmes et les hommes. Ces initiatives pourraient utilement être soutenues par les crédits du fonds pour l'égalité professionnelle, abondés par les pénalités versées par les employeurs.

**Recommandation n° 21 :** accentuer l'effort des employeurs publics en matière de formation en veillant à un accès égal à ces formations pour les femmes et les hommes.

### III. SYSTÉMATISER LES DISPOSITIFS DE SIGNALEMENT DES ACTES DE VIOLENCES

Indubitablement le mouvement *#metoo* a contribué à libérer la parole des victimes d'actes de violence ou de harcèlement sexuel ou professionnel. Le secteur public n'est pas exempt de ces comportements totalement inacceptables : une étude réalisée par l'IFOP en 2014 montre ainsi que le harcèlement touche les femmes dans la même proportion dans le secteur public (19 % des femmes de 18 à 64 ans interrogées) que dans le secteur privé (21 % des femmes de 18 à 64 ans). Dans tous les secteurs, les recours restent minoritaires : entre 2012 et 2016, le Défenseur des droits indique par exemple n'avoir été saisi que de « 30 dossiers, dont 18 dans le secteur privé et 12 dans le secteur public », nombre qu'il considère comme « très faible au regard de l'ampleur de ce phénomène »<sup>(1)</sup>.

Le Gouvernement a décidé de faire de l'égalité entre les femmes et les hommes la grande cause du quinquennat et de traiter en priorité la question des violences faites aux femmes. Outre les évolutions législatives, il a encouragé l'ensemble des administrations à développer les outils de signalement et de lutte contre les violences mais aussi les actions de prévention et de formation en la matière.

Le projet de loi vient systématiser et généraliser les dispositifs existant. Il consacre ainsi de façon définitive une évolution nécessaire et apporte aux victimes l'assurance qu'elles seront entendues et, plus généralement, que les comportements inacceptables dont elles ont été victimes seront réprimés.

#### A. UNE PROGRESSIVE PRISE EN COMPTE DES ACTES DE VIOLENCES ET DE HARCÈLEMENT

##### 1. La mise en œuvre du protocole de 2013

La lutte contre les violences faites aux agents a été identifiée comme un axe de travail dès l'accord du 8 mars 2013<sup>(2)</sup> et a fait l'objet d'une circulaire relative à la lutte contre le harcèlement dans la fonction publique en 2014<sup>(3)</sup>,

---

(1) Rapport n° 4233 de Mme Pascale Crozon et M. Guy Geoffroy sur l'évaluation de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel, 16 novembre 2016.

(2) Protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique signé par l'ensemble des employeurs publics et à l'unanimité des organisations syndicales, le 8 mars 2013. La rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique de 2017 précise que ces mesures relatives à la lutte contre les violences ont été notamment complétées par des dispositions de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel, de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes et par des dispositions de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie.

(3) Circulaire n° SE1 2014-1 du 4 mars 2014 relative à la lutte contre le harcèlement dans la fonction publique.

complétée par la publication d'un *Guide de prévention et de traitement des situations de violences et de harcèlement dans la fonction publique* par la DGAFP en 2017. Ces différents outils ont été rassemblés dans le 5<sup>e</sup> plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes (2017-2019). Les employeurs sont invités à agir concrètement contre les violences aussi bien dans la gestion de leurs ressources humaines que, plus généralement, dans la conduite de leurs politiques publiques. Ainsi que l'a souligné la haute fonctionnaire à l'égalité du ministère de la Culture à votre Rapporture, il appartient au secteur public de combiner les démarches internes avec des actions externes. Dans le monde de la culture par exemple, il est particulièrement important que l'égalité entre les femmes et les hommes soit intégrée à tous les niveaux. Défendre l'égalité au sein du ministère n'aurait pas de sens si, dans le même temps, on ne s'assurait par exemple pas que les femmes ont un égal accès aux festivals ou aux événements soutenus par les pouvoirs publics.

Plusieurs ministères se sont saisis des outils méthodologiques mis à leur disposition et ont mis en place des dispositifs permettant de signaler les violences et d'y apporter une réponse adéquate tant dans l'accompagnement des victimes que dans la sanction des auteurs. Trois ministères se distinguent en la matière par leur engagement précoce et par la diversité des dispositifs retenus : le ministère des Armées et le ministère de l'Intérieur ont choisi de se doter d'outils de signalement gérés en interne alors que le ministère de la Culture a externalisé cette mission.

- En avril 2014, le ministère de la Défense (aujourd'hui ministère des Armées) a créé la cellule Thémis, rattachée au contrôle général des armées (CGA) et, à ce titre, totale indépendante vis-à-vis des hiérarchies militaires et civiles. Dédiée à la lutte contre les harcèlements, discriminations et violences sexuelles (HDVS), elle prend en charge les victimes présumées et assure le suivi des réponses apportées par le commandement aux situations connues. Elle est aussi devenue un interlocuteur privilégié du commandement qui n'hésite pas à la saisir lorsqu'il est confronté à de telles situations et qu'il souhaite disposer de conseils pour y apporter les réponses les plus adaptées <sup>(1)</sup>. Depuis 2014, 368 dossiers ont été traités par la cellule, la part la plus importante relevant des cas de harcèlement. Les atteintes à la vie privée augmentent, notamment en raison de la captation d'images. Pour l'année 2018, la ministre des Armées auditionnée par la Délégation le 19 septembre 2018, a indiqué que la cellule Thémis avait ouvert 36 nouveaux dossiers <sup>(2)</sup>.

La plateforme de signalements « Stop Discri » a été déployée au sein de la gendarmerie nationale le 3 mars 2014. Elle permet à tout personnel de la gendarmerie, civil ou militaire, victime ou témoin de harcèlements, discrimination

---

(1) Pour une analyse plus complète de la cellule et de ses résultats, on se reportera avec profit au rapport n° 1337 de Mmes Bérange Couillard et Bénédicte Taurine sur les femmes et les forces armées, 18 octobre 2018.

(2) Audition par la Délégation le 19 septembre 2018 – voir la [vidéo](#).



ou violence (physique, verbale, sexiste...) de signaler ces mêmes faits directement à l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) pour assurer leur prise en compte et leur traitement. Entre 2014 et 2017, quelques 490 signalements ont été faits à la cellule dont plus d'un tiers par des femmes. Le ministère de l'Intérieur a décliné ce dispositif pour tous ses agents et compte aujourd'hui trois cellules : « Stop Discri » pour la gendarmerie, « Signal Discri » pour la police nationale et « Allo Discri » pour tous les autres agents du ministère (notamment les personnels de l'administration centrale et des administrations déconcentrées).

- À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, le ministère de la Culture a mis en place « Allodiscrim », outil ouvert aux 30 000 agents du ministère, qu'ils soient en administration centrale ou déconcentrée, mais aussi aux agents des établissements placés sous la tutelle du ministère. La cellule peut être contactée par tout moyen (plateforme numérique, mél, accueil téléphonique...) et des avocats spécialisés répondent aux questions ou fournissent des informations et des conseils sur les démarches à entreprendre en fonction de la situation de chacun. Ces contacts se font en toute confidentialité. L'existence de cette cellule ne dédouane en rien l'administration de ses responsabilités. Il est par ailleurs rappelé à tous les agents qu'ils peuvent également s'adresser à leur hiérarchie, saisir leur service gestionnaire ou contacter les représentants du personnel.

En août 2018, le marché a été complété pour prendre en compte les situations de violences sexuelles et sexistes et s'appelle désormais « Allodiscrim-Allosexism ». Dans ce cadre, deux évolutions sont à noter :

- l'équipe d'avocats spécialisés a été renforcée par des psychologues cliniciens qui peuvent épauler les victimes et leur proposer jusqu'à 5 séances d'accompagnement ;
- la saisine a été ouverte aux 37 000 étudiants des 99 écoles relevant du ministère.

La cellule a ouvert 104 dossiers en 2017 et 76 dossiers en 2018. La haute fonctionnaire à l'égalité a également indiqué avoir été directement contactée par plusieurs victimes. Dans tous les cas, elle s'assure que tous les dossiers sont traités avec, le cas échéant, un engagement de la procédure pénale ou la mise en œuvre de sanctions disciplinaires.

- Dans la fonction publique hospitalière, il existe un dispositif de signalement couvrant plus largement les risques psychosociaux. Il permet à chaque agent de signaler une situation collective ou individuelle. Le dispositif de prévention des risques psychosociaux des directeurs de la fonction publique hospitalière établi en juin 2018 <sup>(1)</sup> s'appuie sur la charte d'éthique et de la responsabilité qui a été approuvée par le comité consultatif national des directeurs

---

(1) Document établi par le secrétariat général des ministères sociaux, la direction générale de l'offre de soins, la direction générale de la cohésion sociale, le centre national de gestion et les organisations syndicales représentatives des directeurs de la fonction publique hospitalière, 12 juin 2018.

de la fonction publique hospitalière du 15 septembre 2017. Le dispositif comprend plusieurs volets et notamment des parties relatives aux alertes déjà faites ainsi qu'aux attentes de l'auteur du signalement qui peut, par ce formulaire, demander à bénéficier d'un soutien spécifique.

Outre ce dispositif de signalement, les agents peuvent également saisir directement l'agence régionale de santé ou, lorsqu'il s'agit de personnels soignants, les instances de leur profession. Dans la FPH, cohabitent donc des dispositifs de signalement propres à chaque établissement, des dispositifs régionalisés, des dispositifs centralisés ainsi que des dispositifs sectoriels.

● Ces dispositifs, pour positifs et utiles qu'ils sont, restent cependant circonscrits à certains secteurs et ne permettent pas de disposer d'un état des lieux complet des violences au sein des fonctions publiques.

Selon le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, les affaires de mœurs – dont les faits de harcèlement sexuel ont donné lieu au prononcé de 98 décisions de sanctions au sein de la fonction publique de l'État en 2017. Les sanctions se répartissent en 36 révocations, 23 exclusions temporaires de fonctions et 21 blâmes.

Pour compléter ces éléments, la direction générale de l'administration et de la fonction publique a diffusé un nouveau questionnaire statistique visant à isoler précisément les violences sexuelles et sexistes parmi les décisions disciplinaires rendues au sein de la fonction publique de l'État, mais aussi pour mieux préciser la typologie des actes (viol, agressions, agissements sexistes...).

## **2. Des engagements forts en mars 2018**

Le 8 mars 2018, le Premier ministre a réuni le comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes. Parmi les objectifs retenus figure notamment la mise en place d'un « *dispositif de signalement et de traitement des violences sexistes et sexuelles dans toutes les administrations, collectivités territoriales et établissements publics hospitaliers* ». Cet engagement a été décliné dans la circulaire du 9 mars 2018 relative à la lutte contre les violences sexuelles et sexistes dans la fonction publique <sup>(1)</sup> qui s'articule autour de trois axes :

- prévenir les violences sexuelles et sexistes, ce qui passe notamment par un effort en matière de formation et d'information ;
- traiter les situations de violences sexuelles et sexistes ;
- sanctionner les auteurs de violences sexuelles et sexistes.

---

(1) Circulaire du 9 mars 2018 relative à la lutte contre les violences sexuelles et sexistes dans la fonction publique, NOR : CPAF1805157C.

Votre Rapporteuse tient à souligner la complémentarité de ces trois axes : ainsi que l'ont rappelé de nombreuses personnes auditionnées, il faut d'abord que les agents soient en capacité d'identifier ce qu'est une violence sexuelle et sexiste. Cet effort vise aussi bien les victimes que les témoins et participe d'une indispensable prise de conscience. Les cellules de signalement sont d'autant plus facilement saisies que les agents sont à même d'identifier le comportement fautif. L'objectif de formation et d'information participe enfin d'une responsabilisation effective de tous les employeurs.

À ce titre, votre Rapporteuse souhaite que tous les employeurs désignent expressément un référent en matière de lutte contre les violences sexistes et sexuelles. Ce référent aurait pour principale mission de veiller aux actions de sensibilisation, d'information et de formation et de faire vivre les réflexions internes sur ces sujets. Il ne piloterait pas le dispositif de signalement qui doit fonctionner de façon indépendante mais il devrait pouvoir proposer à l'employeur des actions destinées à prévenir les difficultés identifiées.

**Recommandation n° 22 :** systématiser la désignation d'un référent en matière de lutte contre les violences sexistes et sexuelles dans toutes les structures publiques.

Le signalement doit ensuite faire l'objet d'un traitement adapté pour que la victime soit bien prise en charge et l'auteur sanctionné. La circulaire détaille, d'une part, le format du dispositif de signalement et les modalités de traitement ce signalement et, d'autre part, les obligations de protection et d'accompagnement des victimes qui s'imposent à l'employeur. Si les cellules de signalement peuvent varier selon les structures administratives considérées, elles doivent toujours offrir *« toutes les garanties nécessaires en termes d'accueil, de confidentialité, d'expertise, de qualité et de rapidité de traitement et de suivi des saisines. Toute saisine doit donner lieu à une réponse, et si nécessaire, à des mesures concrètes visant à protéger la victime et assurer l'arrêt de la violence concernée. La cellule d'écoute peut être un dispositif internalisé ou externalisé assurant le respect des garanties précitées »* <sup>(1)</sup>.

La circulaire rappelle à juste titre les dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale <sup>(2)</sup> ainsi que le régime de la protection fonctionnelle dont dispose tout agent s'il est victime d'une infraction à l'occasion ou en raison de ses fonctions. L'administration doit le protéger, lui apporter une assistance juridique et réparer les préjudices qu'il a subis. La demande de protection doit être formulée par écrit auprès de l'administration employeur à la date des faits en cause.

---

(1) Ibid.

(2) *En application de l'article 40 du code de procédure pénale, tout agent public qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.*

## B. CONSACRER DANS LA LOI LES DISPOSITIFS DE SIGNALEMENT

Le projet de loi s'inscrit dans la continuité des engagements pris en mars 2018 : il généralise l'obligation de signalement et de traitement des actes de violence et de harcèlement à tous les versants de la fonction publique et, en inscrivant cette obligation dans la loi lui donne une portée normative supérieure. Comme le relevait Hélène Furnon-Petrescu, cheffe du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes de la direction générale de la cohésion sociale, lors de son audition, on constate « *des niveaux inégaux d'appropriation des dispositifs de signalement* » dans les administrations de l'État ; le projet de loi va permettre « *d'homogénéiser les pratiques* » <sup>(1)</sup>

L'alinéa 3 du projet de loi reprend les trois étapes que la circulaire de mars 2018 avait identifiées : le signalement proprement dit, le traitement des faits signalés et l'accompagnement des victimes. Un décret en Conseil d'État doit préciser les modalités de mise en place de ce dispositif. Votre Rapporteure considère que le décret, voire la loi, doivent apporter plusieurs garanties et surtout que l'outil doit s'articuler de façon satisfaisante avec les dispositifs de droit commun et avec les mesures en matière de prévention, de formation et d'information.

### 1. Un dispositif applicable à toutes les structures publiques

Votre Rapporteure relève avec satisfaction que le projet de loi impose le déploiement d'un dispositif de signalement dans toutes les administrations. La circulaire de mars 2018 ne portait en effet que sur les administrations de l'État ; les administrations locales et celles relevant du secteur hospitalier étaient soumises à des dispositions de droit commun mais il n'existait pas d'obligation particulière en termes d'outils de signalement.

Comme le relève le CNFPT, « *l'existence des dispositifs de signalement aura un impact d'autant plus important que les agents seront sensibilisés à ces questions et que les collectivités territoriales seront formées dans ces domaines. En effet, si les agents constatent que leur collectivité porte un message condamnant ces violences et leur apportent un premier niveau d'information sur les caractéristiques de ces violences et leurs sanctions, ils pourront plus facilement se sentir légitimes et en confiance pour signaler une situation* » <sup>(2)</sup> .

---

(1) Audition par la Délégation le jeudi 4 avril 2019, voir la [vidéo](#).

(2) Réponse écrite du CNFPT au questionnaire de votre Rapporteure.

Cette analyse vaut pour l'ensemble des fonctions publiques ; votre Rapporteuse appelle donc à une généralisation des dispositifs de formation et d'information sur les violences sexuelles et sexistes et sur les cas de harcèlement. Il faut en effet que chaque agent sache identifier un cas de violence et de harcèlement et que chaque encadrant soit formé à traiter les cas dont il aurait à connaître.

**Recommandation n° 23 :** s'assurer que tous les agents sont formés et informés sur les violences au travail.

L'étude d'impact rappelle à juste titre qu'il serait difficile de déployer un outil propre dans des structures de petite taille. L'alinéa 13 du projet de loi prévoit donc que les centres de gestion puissent mettre en place le dispositif de signalement pour le compte des collectivités territoriales qui le souhaitent. Les centres de gestion étaient déjà en charge du déploiement des référents déontologie au niveau local ; la logique de mutualisation et d'atteinte d'une taille critique semble en effet pertinente. Confier le dispositif de signalement aux centres de gestion permet en outre de dépassionner les situations et assure une prise de distance d'autant plus nécessaire que la structure locale est petite. C'est également une garantie pour les agents publics, surtout si la personne mise en cause est le supérieur hiérarchique ou le responsable de la structure.

Votre Rapporteuse regrette que cette logique de mutualisation par les centres de gestion n'ait pas été transposée aux autres pans de la fonction publique. Les établissements hospitaliers ou médico-sociaux sont souvent de petite taille : au 31 décembre 2016, plus de la moitié des hôpitaux comptaient moins de 500 agents et seuls 24 des 1 386 établissements médico-sociaux comptaient plus de 500 agents. Pour ces établissements, il semblerait plus adapté que le dispositif de signalement s'applique à l'échelle du territoire par exemple.

Plus généralement, des mutualisations pourraient être envisagées entre les différents versants de la fonction publique ou au sein d'un même versant. Comme l'a indiqué la haute fonctionnaire à l'égalité du ministère de l'Agriculture, de telles mutualisations seraient opérationnellement pertinentes et permettraient par ailleurs de réduire le coût des dispositifs. Elles ne remettraient nullement en cause les spécificités et les processus propres à chaque fonction publique ; elles permettraient en revanche de professionnaliser ces cellules d'accueil et d'écoute. L'externalisation reste, en toute hypothèse, toujours possible pour tous les acteurs publics.

Pour autant, compte tenu des dispositifs existants et des compétences acquises par certaines structures publiques au niveau national ou territorial, votre Rapporteur considère qu'il faudrait d'abord mobiliser et valoriser les compétences internes. L'association Administration moderne a, par ailleurs, insisté sur l'intérêt d'une démarche mutualisée, notamment au niveau interministériel, considérant que ce serait le seul moyen de traiter efficacement les signalements impliquant les plus hauts cadres de la fonction publique.

**Recommandation n° 24 :** faciliter et encourager les mutualisations et les approches territorialisées dans le déploiement des dispositifs de signalement.

Le projet de loi ne comporte cependant aucun dispositif de contrôle de l'effectivité de la mise en œuvre de ces dispositifs pas plus que le calendrier de ce déploiement. Le plan d'action prévu au nouvel article 6 *septies* de la loi de 1983 doit comporter des mesures « *relatives à la prévention et à la lutte contre les signalements* » mais il n'est nullement renvoyé au dispositif de signalement. Votre Rapporteur estime nécessaire que ces dispositifs de signalement soient mis en œuvre au plus vite et, en tout état de cause, dans un délai maximal de deux ans après la promulgation de la loi.

**Recommandation n° 25 :** prévoir un mécanisme de contrôle de la mise en œuvre effective des dispositifs de signalement dans un délai maximal de deux ans.

## **2. Un impératif commun de confidentialité, d'accessibilité, d'expertise et de traitement rapide**

Au-delà du déploiement opérationnel des dispositifs de signalement, il convient de veiller à ce que tous les mécanismes respectent une quadruple obligation de confidentialité, d'accessibilité, d'expertise et de rapidité de traitement.

Le projet de loi prévoit que les victimes d'un « *acte de violence, de harcèlement moral ou sexuel ou d'agissements sexistes* » soient « *orient[ées] vers les autorités compétentes en matière d'accompagnement et de soutien des victimes et de traitement des faits considérés* ». Indépendamment des dispositions de l'article 40 du code de procédure pénal précité, il convient que cette orientation se fasse dans un strict respect, d'une part, de la confidentialité et, d'autre part, de la présomption d'innocence. Cet impératif est particulièrement déterminant lorsque les responsables hiérarchiques peuvent être mis en cause, soit en tant qu'auteur soit en raison de leur inaction. La confidentialité est également centrale pour les agents contractuels qui renoncent trop souvent à dénoncer de tels agissements, craignant de faire l'objet de représailles et de ne pas obtenir le renouvellement de leur contrat.

Votre Rapporteur relève l'intérêt de dispositifs dématérialisés de signalement, particulièrement adaptés pour des administrations qui ne sont pas localisées dans un même lieu ou qui comptent de nombreuses implantations en

France comme à l'étranger. Pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, un tel dispositif semble particulièrement pertinent ; il doit cependant bien prendre en compte la diversité des situations, les agents pouvant relever de statuts et de droits différents. Par ailleurs, plusieurs personnes auditionnées ont attiré l'attention de votre Rapporteur sur les limites d'un mécanisme qui passerait uniquement par une plateforme en ligne, tous les agents publics n'étant pas forcément familiers de tels outils, voire n'ayant pas la possibilité d'y accéder. Un accueil téléphonique voire physique doit dès lors être maintenu en complément des outils numériques.

Pour assurer un traitement de qualité et dans un délai pertinent, il faut que les personnes en charge de l'outil de signalement soient spécifiquement formées. Cette formation doit porter sur une maîtrise parfaite du cadre juridique applicable et notamment des régimes applicables selon le statut de chaque agent. Votre Rapporteur attire notamment l'attention sur le cas particulier des agents du ministère des affaires étrangères employés selon le droit du pays dans lequel ils travaillent ainsi que, plus généralement, sur la situation de toutes les personnes employées de façon plus précaire dans tous les versants de la fonction publique (contractuels, stagiaires, volontaires internationaux...). À ces compétences juridiques doivent s'ajouter des compétences d'écoute des victimes. Le primo-accueil ne saurait se substituer à un accompagnement professionnel ; il doit cependant être en mesure d'accueillir la parole de la victime avec bienveillance et tact et de l'orienter vers des structures professionnelles d'accompagnement et de soutien.

La crédibilité de ces dispositifs de signalement dépendra largement de leur capacité à traiter rapidement les signalements. S'il convient de respecter l'ensemble des procédures administratives et judiciaires, il faut aussi qu'elles s'accompagnent de mesures conservatoires et surtout qu'une réponse soit apportée aux victimes dans les meilleurs délais.

**Recommandation n° 26 :** s'assurer que les dispositifs de signalement respectent une quadruple obligation de confidentialité, d'accessibilité, d'expertise et de rapidité de traitement.

### **3. Renforcer la responsabilité des employeurs**

Il convient de rappeler avec force que le déploiement de l'outil de signalement n'exonère en rien les employeurs de leurs responsabilités et que d'autres outils peuvent être mobilisés de façon complémentaire pour signaler des actes de violence ou des cas de harcèlement.

Comme le relevait la circulaire de mars 2018, « *la responsabilité de l'employeur peut être engagée en cas de carence en matière de prévention, de protection et de traitement des violences dont peuvent être victimes les agents publics sur leur lieu de travail, indépendamment des actions pouvant être conduites à l'encontre des personnes à l'origine de ces violences* ».

Comme le déplorait la présidente d'Administration moderne, « *au plus niveau hiérarchie le sujet [des violences] n'est pas traité* » et « *lorsque sont impliquées des personnes de grade élevé, on déplace systématiquement la victime* » <sup>(1)</sup>. Votre Rapporture souhaite que cesse cette pratique de déplacement de la victime plutôt que l'auteur pendant la durée de l'enquête. La victime se trouve en effet trop souvent « deux fois victime » : elle a subi une violence ou un harcèlement et une fois qu'elle a dénoncé ce comportement, elle est déplacée sous prétexte de la protéger. La haute fonctionnaire à l'égalité du ministère de l'Agriculture a toutefois fait valoir que les employeurs publics prennent de mieux en mieux leurs responsabilités dans la gestion des cas de violences ou de harcèlement et commencent à prendre des sanctions administratives en amont des éventuelles sanctions pénales. Elle a d'ailleurs observé, même si cette évolution en est encore à ses prémices, que désormais on souhaite déplacer plutôt l'agresseur que la victime. Votre Rapporture ne peut qu'encourager ce changement de pratique et à une action résolument proactive des employeurs.

**Recommandation n° 27 :** développer les mesures administratives conservatoires de protection des victimes et déplacer les agresseurs plutôt que les victimes.

Au-delà de ces actions individuelles, il appartient également à l'employeur de vérifier si ces actes s'inscrivent ou non dans un environnement porteur de risques plus généraux et de mettre en œuvre, le cas échéant, des mesures de prévention des risques psychosociaux.

L'attention de votre Rapporture a été attirée sur l'évolution des compétences des instances de concertation en matière de prévention et de lutte contre les violences au travail. Plusieurs organisations syndicales s'inquiètent des conséquences de la fusion des différentes instances, estimant qu'il sera désormais impossible d'aborder des cas particuliers ou des situations relevant de harcèlement ou de discrimination (*cf. supra*). Interrogé par votre Rapporture, le ministère a rappelé que « *toutes les compétences aujourd'hui exercées par le CHSCT sont conservées dans le cadre de la nouvelle instance fusionnée* ».

---

(1) Audition par la Délégation du jeudi 4 avril 2019, voir la [vidéo](#).



## IV. UN MEILLEUR ÉQUILIBRE ENTRE VIE PRIVÉE ET VIE PROFESSIONNELLE

Au-delà des mesures visant spécifiquement à réduire les inégalités entre les femmes et les hommes dans les fonctions publiques et à promouvoir une culture de l'égalité, le projet de loi comprend plusieurs dispositifs permettant de mieux prendre en compte les périodes de maternité et les périodes de disponibilité pour élever son enfant. S'il revient au plan d'action de développer un environnement favorable à la parentalité (*cf. supra*), il convenait toutefois de procéder à plusieurs ajustements statutaires.

### A. LA CARRIÈRE DES AGENTS PUBLICS ENCORE PÉNALISÉE PAR LES PÉRIODES DE MATERNITÉ ET DE CONGÉ PARENTAL

#### 1. Le congé parental majoritairement pris par les femmes

L'ensemble des fonctionnaires peuvent être en position d'activité, de mise à disposition (situation intégrée dans l'activité), de détachement ou de disponibilité. Ils peuvent également être placés hors cadres ou en congé parental.

#### Les situations statutaires des fonctionnaires

**La mise à disposition** est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce des fonctions hors du service où il a vocation à servir. Elle est encadrée par la signature d'une convention entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil. Cette situation permet par exemple à des fonctionnaires de l'État de travailler au sein d'une autorité administrative indépendante.

**Le détachement** est la position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine dans un autre emploi pour une courte ou une longue durée. Il continue à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite.

**La disponibilité** est la position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration ou service d'origine, cesse de bénéficier, dans cette position, de ses droits à l'avancement et à la retraite. Contrairement à la mise à disposition ou au détachement qui sont prononcés à la demande de l'agent, la disponibilité peut être prononcée d'office (pour raisons de santé) ou à la demande du fonctionnaire. La disponibilité est de droit à la demande du fonctionnaire après la naissance ou l'adoption d'un enfant

De façon générale, les femmes représentent la majorité des personnels en position de disponibilité : au 31 décembre 2015, 67 % des fonctionnaires civils de l'État en disponibilité étaient des femmes. En 2013, 68,1 % des fonctionnaires et contractuels de la fonction publique territoriale en position de disponibilité étaient des femmes et 83,2 % des agents publics territoriaux bénéficiant d'une disponibilité de droit étaient des femmes. Pour les directeurs d'hôpitaux et les directeurs d'établissement sanitaire, social et médico-social (D3S), les femmes

sont aujourd'hui majoritaires parmi les personnels en disponibilité. En 2018, les femmes représentent 54,4 % des personnels en disponibilité (contre 47,3 % en 2017) avec un âge moyen de moins de 45 ans, inférieur de plus de 13 ans à l'âge moyen des hommes en disponibilité.

Les motifs de disponibilité et la répartition selon les catégories apparaissent cependant très disparates ainsi que le montre le tableau ci-après.

**REPARTITION DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT EN DISPONIBILITE PAR SEXE ET PAR CATEGORIE**

*(au 31 décembre 2015)*

	A+			A			B			C			total		
	hommes	femmes	% de femmes	hommes	femmes	% de femmes	hommes	femmes	% de femmes	hommes	femmes	% de femmes	hommes	femmes	% de femmes
disponibilité d'office (raison de santé)	12	13	52,0 %	113	233	67,3 %	113	102	47,4 %	94	213	69,4 %	332	561	62,8 %
disponibilité de droit	155	217	58,3 %	2 048	9 282	81,9 %	496	1 416	74,1 %	264	1 502	85,1 %	2 963	12 417	80,7 %
disponibilité pour études ou recherches	44	11	20,0 %	449	478	51,6 %	7	12	63,2 %	5	11	68,8 %	505	512	50,3 %
détachement dans le secteur privé et disponibilité pour créer une entreprise	44	8	15,4 %	97	150	60,7 %	54	23	29,9 %	19	19	50,0 %	214	200	48,3 %
disponibilité pour convenances personnelles	1 444	391	21,3 %	4 187	6 716	61,6 %	1 385	1 451	51,2 %	1 130	2 244	66,5 %	8 146	10 802	57,0 %
<b>ensemble des disponibilités</b>	<b>1 699</b>	<b>640</b>	<b>27,4 %</b>	<b>6 894</b>	<b>16 859</b>	<b>71,0 %</b>	<b>2 055</b>	<b>3 004</b>	<b>59,4 %</b>	<b>1 512</b>	<b>3 989</b>	<b>72,5 %</b>	<b>12 160</b>	<b>24 492</b>	<b>66,8 %</b>

Source :

DGAFP.



Au sein de la catégorie A, elles représentent 71 % des agents en disponibilité ; toutefois si on neutralise les disponibilités de droit, elles ne représentent plus que 61 % du total. De façon générale, près de 81 % des agents en disponibilité de droit sont des femmes, ces congés recouvrant essentiellement les disponibilités pour élever un enfant ou pour prendre soin d'un parent.

Les données relatives au congé parental <sup>(1)</sup> confirment cette concentration :

- dans la fonction publique de l'État, au 31 décembre 2016, 94,6 % des fonctionnaires civils en congé parental sont des femmes et 72,1 % de ces agents sont âgés de 30 à 39 ans. La répartition par catégories est très inégale : les congés parentaux sont pris à 1,1 % par des agents de catégorie A +, à 79,6 % par des agents de catégorie A, à 8,7 % par des agents de catégorie B et à 10,5 % par des agents de catégorie C. En revanche, on constate en 2016 que la période de congé parental est en moyenne plus brève en 2016 qu'en 2015 : le nombre d'agents en congé depuis moins d'un an est en effet passé de 67,9 % en 2015 à 74,3 % en 2016 ;
- dans la fonction publique territoriale, la part des femmes parmi les agents en congé parental reste très élevée, en légère augmentation, passant de 96,2 % en 2013 à 96,8 % en 2015.

Dans son rapport sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, M. Pierre Cabaré, rapporteur de la Délégation, insistait par ailleurs sur la nécessité de mieux prendre en compte les périodes de temps partiel au sein des différentes fonctions publiques. Comme le montre le tableau ci-après, les temps partiels sont très majoritairement pris par des femmes, ce qui pèse sur leur déroulé de carrière <sup>(2)</sup>.

---

(1) Données extraites du rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2018.

(2) Recommandation n° 20, Rapport n° 979 de M. Pierre Cabaré sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, 23 mai 2018.

**REPARTITION DES EFFECTIFS DES AGENTS CIVILS PAR STATUT, SEXE ET QUOTITE DE TEMPS DE TRAVAIL  
AU 31 DECEMBRE 2015**

*(en effectifs physiques pour les trois versants de la fonction publique)*

	Total des effectifs	< 50% et quotité indéterminée	50 %	60 %	70 %	80 %	90 %	À temps plein	part des agents à temps partiel
<b>Ensemble</b>	<b>5 150 292</b>	<b>151 099</b>	<b>180 406</b>	<b>96 103</b>	<b>102 485</b>	<b>414 113</b>	<b>166 430</b>	<b>1 110 636</b>	<b>21,6 %</b>
Femmes	3 331 511	101 265	139 799	74 043	79 661	373 873	145 485	914 126	27,4 %
Hommes	1 818 781	49 834	40 607	22 060	22 824	40 240	20 945	196 510	10,8 %
<b>Dont fonctionnaires</b>	<b>3 851 131</b>	<b>28 699</b>	<b>77 449</b>	<b>40 444</b>	<b>45 664</b>	<b>326 830</b>	<b>125 592</b>	<b>644 678</b>	<b>16,7 %</b>
Femmes	2 471 942	21 385	64 442	32 272	37 496	302 694	113 891	572 180	23,1 %
Hommes	1 379 189	7 314	13 007	8 172	8 168	24 136	11 701	72 498	5,3 %

Source : Ministère de l'action et des comptes publics, DGAFP, Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, 2017.

Ces temps partiels peuvent être une position durable qui pénalise fortement les femmes dans l'ensemble de leur carrière, leur empêchant par exemple d'accéder à une catégorie supérieure ; ils peuvent aussi être un facteur de rupture dans le déroulement de carrière, intervenant notamment après une maternité. Comme le relevait le président du conseil supérieur de la fonction publique territoriale lors de son audition par votre Rapporteur, il est toutefois difficile d'identifier les temps partiels subis et les temps partiels choisis. Il convient en effet de rappeler que dans la fonction publique territoriale un employeur peut proposer des postes à temps non complet : le temps partiel est alors non le fait de l'agent mais lié au poste occupé <sup>(1)</sup>.

## 2. La maternité encore pénalisante dans le déroulement de carrière

L'accord de 2013 prévoyait l'établissement d'une circulaire « pour les trois versants de la fonction publique [...] rappelant que les congés de maternité, d'adoption et autres congés, ainsi que le temps partiel ne doivent pas pénaliser les agents concernés et notamment via l'appréciation sur leur manière de servir ». Des auditions conduites par votre Rapporteur il ressort en effet de façon unanime, d'une part, une application variable des dispositions statutaires aux femmes en congé de maternité et, d'autre part, la permanence d'un ralentissement de carrière des femmes au moment de leur maternité.

Plusieurs associations ont fait état de la persistance d'une « approche culpabilisante de la maternité » et plus généralement de la parentalité. Toutes les associations ont fait état de ralentissement de carrière pour les femmes entre 30 et 40 ans, sans qu'existent néanmoins de données statistiques complètes permettant d'objectiver cette situation. Cette analyse est partagée par le centre hospitalier départemental Léon-Jean Gregory de Thuir qui a mis en place un dispositif de

(1) Le rapport annuel sur l'égalité de 2017 précise que dans la fonction publique territoriale, un agent « représente en moyenne 0,91 [équivalents temps plein] au 31 décembre 2015. À l'inverse, dans la [fonction publique de l'État], où la proportion d'agents à temps partiel n'est que de 15,2 %, un agent représente 0,95 [équivalents temps plein] ».

« prévention de rupture de parcours professionnels en raison de maternité ». Dans la fiche de présentation de cette initiative figurant dans le rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique de 2017, il est en effet indiqué que « *la maternité peut être un frein au déroulement de carrière des femmes et, d'autre part, que les absences longues peuvent être préjudiciables à leur carrière (opportunités de poste non saisies, vie professionnelle "hachée")* ».

La directrice générale du CNG a également indiqué que les femmes directrices d'hôpital candidatent souvent plus tardivement dans leur vie professionnelle à des postes à fortes responsabilités et généralement après leurs périodes de maternité. L'impact de la maternité sur l'accès aux plus hauts postes a également été mis en avant par les représentantes de l'association « Femmes de l'Intérieur », rejoignant le constat fait par les rapporteuses de la Délégation dans leur rapport sur les femmes et les forces armées où elles relevaient que « *la maternité peut apparaître comme un frein à la progression des carrières des femmes* »<sup>(1)</sup>.

En 2015, une étude conduite le centre d'études de l'emploi et du travail<sup>(2)</sup> a montré que la naissance d'un enfant est un facteur d'explication des inégalités salariales entre les femmes et les hommes. La maternité engendre une pénalité en termes de salaire journalier pour les femmes, en raison d'un effet lié au volume de travail et non au salaire horaire, l'effet s'accroissant avec le nombre d'enfants comme le montre le tableau ci-après.

---

(1) Rapport n° 1337 de Mmes Bérange Couillard et Bénédice Taurine..., op. cit.

(2) Centre national d'études de l'emploi et du travail, Écarts de rémunérations entre les femmes et les hommes dans la fonction publique : sous le prisme des inégalités de genre, 10 mars 2015, étude conduite pour le compte de la DGAFP et du Défenseur des droits.

**EFFET DE LA NAISSANCE D'UN ENFANT SUR LE SALAIRE JOURNALIER, LE NOMBRE D'HEURES ET LE SALAIRE HORAIRE DS FEMMES ET DES HOMMES SELON LE SECTEUR D'APPARTENANCE, TROIS ANNEES APRES LA NAISSANCE**

	Femmes			Hommes		
	Salaire journalier	Heures	Salaire horaire	Salaire journalier	Heures	Salaire horaire
<b>FPE</b>						
1 <sup>ère</sup> naissance	-2.6 %	-5.4 %	+2.1 %	+1.3 %	0.1 %	+0.9 %
2 <sup>ème</sup> naissance	-3.5 %	-6.1 %	+3.4 %	+2.3 %	-2.5 %	+7.7 %
3 <sup>ème</sup> naissance	-12.4 %	-17.8 %	+5.3 %	+3.3 %	+0.1 %	+3.5 %
<b>FPH</b>						
1 <sup>ère</sup> naissance	-2.6 %	-5.8 %	+2.1 %	+1.5 %	+2.1 %	%
2 <sup>ème</sup> naissance	-6.6 %	-11.6 %	+4.5 %	+3.0 %	+4.9 %	%
3 <sup>ème</sup> naissance	-13.2 %	-23.7 %	+5.3 %	+41.8 %*	+2.3 %*	+28.7* %
<b>FPT</b>						
1 <sup>ère</sup> naissance	-5.5 %	-6.9 %	+0.8 %	+1.4 %	-0.6 %	+2.6 %
2 <sup>ème</sup> naissance	-8.7 %	-29.9 %	+6.6 %	+5.7 %	-4.8 %	+5.1 %
3 <sup>ème</sup> naissance	-17.9 %	-13.9 %	+4.3 %	+2.8 %	-7.5 %	+5.2 %
<b>Secteur privé</b>						
1 <sup>ère</sup> naissance	-7.1 %	-9.4 %	-1.5 %	+1.9 %	-1.3 %	+0.8 %
2 <sup>ème</sup> naissance	-17.0 %	-28.2 %	+0.2 %	+1.3 %	+0.7 %	+0.8 %
3 <sup>ème</sup> naissance	-17.7 %	-36.8 %	-0.2 %	-3.0 %	-3.2 %	-3.9 %

Source : panel tous salariés, 1994-2011.

Lecture : au sein de la FPE, les mères ayant donné naissance à leur premier enfant perçoivent un salaire journalier (en équivalent temps plein), trois années après cette naissance, en moyenne 2.6 % inférieur à celui perçu par les femmes n'ayant pas encore donné naissance à un enfant. La naissance d'un deuxième enfant engendre une perte additionnelle de salaire journalier en moyenne de 3.5 % trois années après cette naissance et celle d'un troisième enfant une perte supplémentaire de salaire journalier de 12.4 %

\* : ces résultats concernant la FPH sont à considérer avec précaution en raison du faible nombre de pères de trois enfants considérés (moins de 50).

Note : les effets de la naissance des enfants sur le salaire journalier, le nombre d'heures et le salaire horaire ont été estimés de façon indépendante. Il en résulte une différence d'estimation entre l'effet sur le salaire par équivalent plein-temps (journalier) d'une part et le cumul des effets sur le volume de travail et le salaire horaire d'autre part.

Source : Centre national d'études de l'emploi et du travail, *Écarts de rémunérations entre les femmes et les hommes dans la fonction publique : sous le prisme des inégalités de genre*, 10 mars 2015, étude conduite pour le compte de la DGAFP et du Défenseur des droits.

Ainsi, au sein de la fonction publique, alors que la naissance d'un premier enfant diminue le salaire journalier des mères, trois ans après cette naissance, en moyenne de 2,6 à 5,5 %, selon le versant considéré, la naissance additionnelle d'un troisième enfant le réduit de 12,4 à 17,9 %.

Votre Rapporteur se réjouit par ailleurs du lancement d'une étude par les ministères sociaux sur l'impact de la parentalité et du congé sur la carrière des agents. Confié au cabinet EGAE spécialisé dans l'égalité professionnelle, elle permet d'identifier et de mesurer l'impact des périodes de maternité et de congé parental sur la carrière, d'en comprendre les raisons et de proposer des dispositifs correctifs.



## B. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique du 30 novembre 2018 prévoit plusieurs adaptations législatives visant, d'une part, à mieux prendre en compte certains congés maladie liés à la maternité et, d'autre part, à maintenir les droits à avancement et promotion pour les agents en congé parental.

Ces évolutions s'inscrivent dans la continuité des incitations existant. Dans le cadre du protocole d'accord de 2013, la DGAFP avait ainsi édité un *Guide des congés familiaux et temps partiels dans la fonction publique : incidences sur la rémunération et la retraite* ; par ailleurs, une circulaire de 2016<sup>(1)</sup> avait par exemple incité tous les employeurs à mettre en place des chartes du temps permettant de mieux concilier vie privée et vie professionnelle.

### 1. Une meilleure prise en compte des congés maternité

**L'article 32 du projet de loi** exonère du jour de carence les femmes qui font l'objet d'un congé de maladie lié à la maternité intervenant avant le début du congé de maternité. En application de l'article 115 de la loi de finances pour 2018<sup>(2)</sup>, les agents publics ne bénéficient en effet du maintien de « *leur traitement ou de leur rémunération, ou du versement de prestations* » qu'à compter du deuxième jour du congé maladie.

L'action 4.2 de l'accord du 30 novembre 2018 prévoyait d'exclure « *les congés de maladie pendant la grossesse de l'application du délai de carence* ». Elle précisait qu'il convenait en effet de « *protéger les femmes enceintes* ». L'étude d'impact rappelle en effet que si le congé pathologique lié à la grossesse était déjà assimilé à la grossesse et donc exclu du champ d'application du jour de carence, tel n'est pas le cas des autres congés de maladie alors même que ces femmes se « *trouvent en situation de vulnérabilité au regard de la maladie dès lors, par exemple, que l'état de grossesse ne permet pas de prendre certains traitements médicaux* ».

Cette exception s'appliquera à tous les agents publics, quel que soit leur statut ou leur catégorie. Pour les agents de l'État et les magistrats, le maintien des primes et indemnités est en effet assuré depuis 2010<sup>(3)</sup>. Dans la fonction publique hospitalière, le maintien est prévu par les textes indemnitaires particuliers.

En revanche, la mise en place d'un régime indemnitaire pour les agents territoriaux relève expressément d'une décision de la collectivité concernée, tout

---

(1) Circulaire du 22 décembre 2016 relative à la politique d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, NOR : RDFS1636262C.

(2) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

(3) Décret n° 2010-997 du 26 août 2010 relatif au régime de maintien des primes et indemnités des agents publics de l'État et des magistrats de l'ordre judiciaire dans certaines situations de congés.

comme son maintien durant les congés maternité <sup>(1)</sup>. Dès lors, pour assurer un principe d'égalité de traitement entre tous les agents publics, il convient d'inscrire dans la loi le principe du maintien du régime indemnitaire pour les agents territoriaux. Si la collectivité a mis en place un régime indemnitaire, il sera donc automatiquement maintenu durant les congés maternité des agentes.

## 2. Le maintien des droits durant les congés de parentalité

L'action 3.6 de l'accord du 30 novembre vise à « *garantir le respect de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les procédures d'avancement* ». Outre les dispositifs relatifs aux plans d'action ou à la publicité des tableaux d'avancement (*cf. supra*), il convenait de revoir les dispositions relatives à la prise en compte des périodes de disponibilité dans l'avancement et la promotion des agents.

Depuis la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel <sup>(2)</sup>, les agents publics en situation de disponibilité pour exercer une activité professionnelle bénéficient d'un maintien de leurs droits à l'avancement. Dans son rapport sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, M. Pierre Cabaré, rapporteur de la Délégation, recommandait que le bénéfice de ce dispositif soit étendu aux agents en congé disponibilité pour élever un enfant <sup>(3)</sup>.

L'alinéa 2 de l'article 33 du projet de loi procède à cet ajout pour la fonction publique de l'État, l'alinéa 11 visant la fonction publique territoriale et l'alinéa 22 la fonction publique hospitalière.

L'article 33 du projet de loi prévoit par ailleurs que le tableau annuel d'avancement précise, pour chaque catégorie, la part respective des femmes et des hommes parmi les agents promouvables et, ensuite, parmi les agents promus. En effet, comme l'ont indiqué la plupart des personnes auditionnées par votre Rapporteur, on assiste trop souvent à un « renversement » de la répartition entre les femmes et les hommes : alors même que les femmes sont majoritaires parmi les promouvables, elles se retrouvent minoritaires parmi les agents promus. S'il convient de procéder à une analyse attentive de chaque corps, plusieurs exemples sont particulièrement révélateurs de ces écarts :

- les femmes représentent près de 60 % des effectifs du corps interministériel à gestion ministérielle des attachés mais elles ne représentent que 55 % dans le premier grade d'avancement ;
- au sein du corps enseignant, les femmes représentent, en 2017, 51,6 % des agents promouvables au grade de hors classe pour les

---

(1) Article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

(2) Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

(3) Recommandation n° 20, Rapport n° 979 de M. Pierre Cabaré sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, 23 mai 2018.

professeurs agrégés, 65,1 % pour les professeurs certifiés et 83,6 % pour les professeurs des écoles. Les femmes ne représentent pourtant respectivement que 50,7 %, 61,7 % et 77,1 % des promus.

Votre Rapporteur estime particulièrement utile de disposer de données statistiques systématisées qui mettront bien en évidence le creusement des inégalités entre les femmes et les hommes au cours de la carrière. Cette mesure doit s'articuler avec les dispositifs relatifs aux nominations équilibrées aux corps supérieurs et de direction (*cf. supra*) et il convient, à défaut de généraliser le mécanisme de nominations équilibrées, d'assurer au moins une publicité systématique des données relatives à la part entre les femmes et les hommes dans les viviers de personnes promouvables et ce pour tous les grades et toutes les catégories, publicité qui devrait être prévue par les textes d'application ainsi que l'a indiqué le Secrétaire d'État lors de son audition mais qu'il convient de consacrer.

**Recommandation n° 28 :** publier la part respective des femmes et des hommes dans le vivier des agents promouvables et parmi les agents effectivement inscrits sur le tableau d'avancement.

Au-delà des mesures de publicité, votre Rapporteur estime que les critères d'avancement et de promotion devraient être revus afin d'assurer un meilleur équilibre entre vie privée et vie professionnelle. Les impératifs de mobilité constituent par exemple une contrainte qui pèse plus fortement sur les femmes que sur les hommes ; est-il toujours pertinent d'en faire une obligation pour accéder à certaines fonctions d'encadrement ? De même, la culture du présentisme aboutit à survaloriser les agents présents, sans forcément prendre en compte les résultats obtenus, alors même que les nouvelles technologies permettent d'envisager d'autres modes de travail et facilitent les échanges à distance. Ces évolutions relèvent d'abord du champ managérial et d'une culture administrative ; elles permettraient cependant de lever des freins encore conséquents et leur mise en place assurerait des progrès rapides en termes d'égalité professionnelle.



## TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du 11 avril 2019, sous la présidence de Mme Marie-Pierre Rixain, la Délégation a adopté le présent rapport et les recommandations présentées *supra* (pages 7 à 9).

La vidéo de cette réunion est accessible en ligne sur le portail vidéo de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante : <http://assnat.fr/V2LT3P>.

## **ANNEXE I : COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. OLIVIER DUSSOPT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS**

*La Délégation procède à l'audition, ouverte à la presse, de M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, lors de sa réunion du 11 avril 2019.*

**Mme la présidente Marie-Pierre Rixain.** Nous avons le plaisir d'accueillir, pour notre dernière audition sur le projet de loi de transformation de la fonction publique, M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.

Monsieur le ministre, je vous remercie d'autant plus d'avoir répondu à notre invitation que vous êtes actuellement très sollicité puisque vous avez été entendu hier par la commission des lois et par la délégation aux collectivités territoriales.

Le Gouvernement a fait de l'égalité entre les femmes et les hommes la grande cause du quinquennat. L'année 2018 a ainsi été consacrée en priorité à la lutte contre les violences, notamment sexuelles et sexistes.

Dans le secteur privé, la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a imposé non plus une obligation de moyen mais bien une obligation de résultat en matière d'égalité professionnelle. De grandes avancées ont ainsi été réalisées pour mettre fin aux écarts de salaire injustifiés et aux inégalités persistantes, les entreprises qui ne respectent pas leurs obligations étant passibles de réelles sanctions. Le projet de loi pour la transformation de la fonction publique apparaît comme une nouvelle étape vers une réelle égalité professionnelle, car nous devons veiller à l'exemplarité de la fonction publique en ce domaine.

Les inégalités systémiques entre femmes et hommes, qui sont une réalité depuis des décennies, ont des conséquences dans l'ensemble de notre société, y compris dans le monde professionnel. Bien entendu, le secteur public n'est pas épargné. Stéréotypes, sexisme ordinaire, harcèlement, systèmes d'éviction des femmes des postes à responsabilités : autant de discriminations que les femmes peuvent subir au quotidien dans la fonction publique, dont les statuts, la culture et les obligations sont différents de celles d'une entreprise.

*« C'est précisément parce que la force des choses tend toujours à détruire l'égalité que la force de la législation doit toujours tendre à la maintenir »* écrivait Jean-Jacques Rousseau dans *Du contrat social*. Votre projet de loi s'inscrit dans cette dynamique de maintien et de renforcement de l'égalité entre les femmes et les hommes. L'accord du 30 novembre 2018 sur l'égalité professionnelle avait marqué une étape déterminante en la matière ; nombre des dispositions que vous nous présenterez en sont, du reste, la traduction directe.

De manière générale, je tiens à saluer votre engagement en faveur des droits des femmes et de la lutte contre les violences et, plus largement, de la défense des enjeux d'égalité dans l'ensemble des fonctions publiques, comme en témoigne le volet de votre projet de loi consacré à cette question.

L'égalité entre les femmes et les hommes, en particulier l'association des femmes à la décision publique, est un marqueur de la qualité du travail de l'État. La fonction publique est le socle de l'élaboration de politiques publiques efficaces qui concernent directement l'ensemble des administrés. C'est pourquoi les exigences de loyauté, de neutralité et de discrétion y sont plus fortes que dans le secteur privé, et c'est pourquoi la décision publique ne peut pas évincer les femmes. L'État doit mener son propre travail d'introspection et respecter les exigences imposées au secteur privé, car la fonction publique se doit d'être exemplaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.** Je veux tout d'abord rappeler que le projet de loi pour la transformation de la fonction publique est l'aboutissement de quinze mois de concertation, tant avec les organisations syndicales qu'avec les employeurs territoriaux et hospitaliers et les représentants des différents ministères. Ces centaines d'heures de discussions ont permis de dresser la liste des points de convergence qui ont été introduits dans le texte, même si subsistent, bien entendu, quelques désaccords sur certains chapitres ou articles.

Dans le cadre de cette concertation, nous avons travaillé avec les neuf organisations syndicales représentatives et avec les employeurs territoriaux et hospitaliers dans une logique de co-construction. C'est pourquoi un certain nombre des dispositions des quatre premiers titres du projet de loi établissent une différenciation entre la fonction publique territoriale et les deux autres versants de la fonction publique.

La question de l'égalité entre les femmes et les hommes a fait, quant à elle, l'objet d'un cycle de négociations parallèle aux travaux préparatoires du projet de loi. Un bilan de l'accord du 8 mars 2013 en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique a d'abord été dressé au premier semestre de l'année 2018. Puis s'est ouverte, à la rentrée 2018, une négociation formelle avec les organisations syndicales et les employeurs publics, négociation qui s'est conclue par la signature d'un protocole d'accord le 30 novembre 2018. Ce protocole a été signé par l'intégralité des employeurs : l'État, bien entendu, l'ensemble des employeurs hospitaliers et l'ensemble des employeurs territoriaux. Toutes les associations représentatives des collectivités, c'est-à-dire non seulement les trois plus connues – l'Association des maires de France (AMF), Régions de France et l'Assemblée des départements de France (ADF) – mais aussi celles qui regroupent les collectivités par strate – l'Association des maires ruraux de France (AMRF), l'Association des petites villes de France (APVF), France urbaine, Villes de France, l'Assemblée des communautés de France (AdCF) – ont accepté de signer ce protocole.

Il a également été signé par sept des neuf organisations syndicales, ce qui lui confère un caractère majoritaire, puisque ces sept syndicats regroupent plus de 58 % des suffrages exprimés et qu'ils sont représentés au sein du conseil commun de la fonction publique. Quant aux deux syndicats qui n'ont pas signé, l'un d'entre eux, Force Ouvrière (FO), a fait le choix de ne participer à aucune des réunions de préparation ; l'autre, la Confédération générale du travail (CGT), a participé à l'ensemble de ces réunions, mais a considéré ne pas être en mesure, pour des raisons qui lui appartiennent et qui sont essentiellement liées à sa ligne politique, de signer un accord avec le Gouvernement, même si leurs représentants ont convenu que ce texte comportait des avancées.

J'avais pris le double engagement, d'une part, de traduire l'ensemble des dispositions du protocole par voie réglementaire lorsque cela est possible – c'est ce que nous faisons – et, d'autre part, d'inscrire celles de ces dispositions qui relèvent de la loi dans le projet de loi de transformation de la fonction publique. J'avais en effet insisté sur le fait – et cela explique le calendrier de concertation et de négociation – que ce texte offrait

l'opportunité d'adopter rapidement ces dispositions législatives. Plusieurs de ses articles, regroupés dans le titre V, reprennent donc des mesures du protocole du 30 novembre.

Quelles sont les principales dispositions législatives relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes ?

En premier lieu, les employeurs publics auront l'obligation d'élaborer avec les organisations syndicales représentatives un plan d'action relatif à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes qui devra être mis en place d'ici le 31 décembre 2020. Ce plan devra préciser les actions à conduire en matière de prévention et de traitement des inégalités salariales, et ce, sous peine d'une sanction financière pouvant atteindre 1 % de la rémunération brute annuelle de l'ensemble des personnels concernés. Il sera bâti au regard des éléments de constat figurant dans les rapports de situation comparée. Afin d'accompagner les employeurs publics et les organisations syndicales dans l'élaboration de ce plan d'action, une méthodologie commune d'évaluation des écarts de rémunération est prévue ainsi qu'un référentiel de plan d'action. Je précise que cette méthodologie commune a été présentée aux organisations syndicales le 8 mars 2019 afin que celles-ci puissent en discuter avec nous. Elle s'appuie sur un nombre de critères et d'indices bien supérieur à celui retenu pour le référentiel du secteur privé prévu dans la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Nous voulons, grâce à ce plan d'action, structurer la démarche d'égalité professionnelle et l'installer dans la durée. En effet, nous avons fait le triste constat que, très souvent, dans les organisations publiques, l'égalité professionnelle femmes-hommes était soutenue par des militants et des militantes, sans que cette question soit suffisamment institutionnalisée. Nous estimons que le fait de l'inscrire dans la gouvernance et de l'intégrer dans les compétences des instances permettra de la faire perdurer, sans avoir à craindre l'essoufflement ou la mobilité des militantes et des militants.

En second lieu, le projet de loi tend à prohiber les comportements de violence sexuelle, de harcèlement ainsi que les agissements sexistes et à contraindre les employeurs publics, dans les trois versants de la fonction publique et au plus près des territoires, à mettre en œuvre des dispositifs de signalement de ces comportements. Plusieurs ministères se sont déjà dotés de cellules ou de référents, suite à la circulaire de mars 2018 que Marlène Schiappa et moi avons cosignée. Ces cellules et ces référents ont parfois été externalisés, de manière à en garantir l'objectivité et à permettre aux personnes concernées d'y avoir un accès discret. L'objectif est d'orienter les agents vers les autorités compétentes en matière d'accompagnement et de soutien. Une disposition particulière a été prévue pour la fonction publique territoriale. En effet, dans la mesure où il est difficile aux collectivités de petite taille de mettre en œuvre de telles procédures, nous allons nous appuyer sur les centres de gestion pour proposer des dispositifs mutualisés aux collectivités qui y sont affiliées ou à celles qui en feraient la demande.

En troisième lieu, nous allons renforcer les dispositions de la loi 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 imposent de procéder à des nominations équilibrées aux emplois de direction. Ce dispositif a en effet montré son efficacité puisque, pour les emplois relevant de la décision du Gouvernement, comme pour les emplois de direction de l'administration territoriale de l'État ou les emplois de direction de la fonction publique hospitalière, nous avons dépassé, pour la première fois en 2018, l'objectif fixé par le législateur de nommer au moins 40 % de personnes de chaque sexe. Cependant, nous devons poursuivre et amplifier les actions concernant les emplois



d'encadrement supérieur de l'État et les emplois de direction dans la fonction publique territoriale car, dans ces secteurs, nous n'obtenons pas les mêmes résultats, les obligations n'étant pas les mêmes. Le projet de loi vise donc à étendre le dispositif des nominations équilibrées aux emplois de direction des établissements publics de l'État nommés en Conseil des ministres ainsi qu'aux emplois de direction des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) comptant entre 40 000 et 80 000 habitants et aux emplois de direction du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Par ailleurs, nous fixons un objectif de progression de la parité sur la population en poste – qu'on appelle parfois, de manière assez inélégante, le « stock » –, avec la mise en œuvre d'actions dédiées dans les plans d'action des ministères, des collectivités et des établissements de santé.

Il est prévu de ne pas appliquer la pénalité financière à l'administration, la collectivité ou l'établissement qui aurait déjà atteint l'équilibre sur la population en poste et qui ne respecterait pas cet équilibre sur les nominations en flux. Nous considérons en effet que le fait pour un établissement public d'avoir atteint l'objectif ultime de ces dispositions en ayant, dans ses effectifs, une répartition équilibrée entre les femmes et les hommes, le dispense, d'une certaine manière, de l'obligation d'atteindre formellement l'objectif concernant les flux, c'est-à-dire les nominations. Néanmoins, il est bien évident que si celles-ci avaient pour conséquence de provoquer un nouveau déséquilibre du stock, le dispositif reprendrait sa force et sa vigueur.

Le projet de loi impose également une nouvelle obligation en matière d'avancement équilibré. Nous avons fait le constat que les difficultés que nous pouvions rencontrer, notamment au sein de l'État, pour atteindre l'objectif de 40 % de nominations de femmes sur des emplois de direction et d'encadrement – c'est le cas, par exemple, de la direction générale des finances publiques – s'expliquaient par le fait que le vivier des candidats susceptibles d'être nommés à ces emplois de direction était excessivement masculin. Pour remédier à cette situation, nous souhaitons agir sur la question des avancements et des promotions au choix. En effet, il n'est pas acceptable que lorsqu'un établissement public accueille 80 % de femmes dans ses effectifs, ces avancements bénéficient, à 70 % ou 80 %, à des hommes. Leur répartition entre les femmes et les hommes devra donc être représentative de la répartition au sein des effectifs de l'établissement ou du corps concerné.

Cette nouvelle obligation nous permettra, nous l'espérons, de constituer des viviers de candidats et de candidates plus représentatifs de manière à atteindre plus facilement les objectifs fixés pour les emplois de direction. J'ajoute que son respect pourra être vérifié, puisque les lignes directrices de gestion établies en matière de mobilité, de promotion ou de valorisation des parcours devront tenir compte de cette garantie nouvelle dans toutes les structures. Le rapport de situation comparée sera l'occasion de faire le point sur le respect de cette obligation et sur les efforts consentis en faveur du respect de la parité et de l'équilibre des nominations. Il faut souligner, à ce sujet, que la plus grande transparence sera assurée sur les choix faits, car les parts respectives des femmes et des hommes dans le vivier des agents « promouvables » et parmi les agents inscrits sur le tableau d'avancement seront rendues publiques avec celui-ci. Ainsi tout un chacun pourra vérifier que cette obligation de répartition équilibrée a été respectée.

En quatrième lieu, le titre V du projet de loi prévoit de nouvelles garanties pour que la parentalité ne soit plus un motif de discrimination ni une source d'inégalité salariale entre les femmes et les hommes. D'une part, nous allons supprimer le jour de carence pour maladie entre la déclaration de grossesse et le départ en congé maternité. D'autre part, dans la fonction publique territoriale, nous allons garantir le maintien intégral du régime

indemnitaire versé par les collectivités et leurs établissements publics pendant les périodes de congé maternité, de congé parental pour adoption et accueil d'enfants. C'est déjà le cas dans les autres versants de la fonction publique. En revanche, dans la fonction publique territoriale, les collectivités doivent formellement délibérer pour maintenir le régime indemnitaire des femmes concernées. Beaucoup de collectivités le maintiennent sans avoir délibéré, mais certaines d'entre elles suppriment le versement, au motif qu'elles n'ont pas délibéré ou ne veulent pas délibérer sur ce point. Nous allons donc garantir, par la loi, le maintien de l'intégralité des rémunérations des agents concernés.

Enfin, les droits à avancement et promotions seront intégralement maintenus pour les agents qui sollicitent le bénéfice d'un congé parental ou d'une disponibilité pour élever un enfant, et ce dans la limite de cinq ans à l'échelle d'une carrière. Il s'agit d'en finir avec la situation actuelle, dans laquelle ces droits sont réduits dans le cas d'un congé parental et gelés dans le cas d'une disponibilité. Dans le cas d'un congé parental de trois ans, le droit à avancement est en effet aujourd'hui maintenu à 100 % pendant la première année et à 50 % pendant les deuxième et troisième années. Il arrive de ce fait qu'un homme et une femme en couple, entrés la même année dans la fonction publique hospitalière avec la même formation aient, au bout de quinze ou vingt ans d'expérience, une différence de salaire qui s'explique par le fait que la femme a fait valoir son droit à deux congés parentaux et a ainsi franchi les échelons moins rapidement que son compagnon.

Enfin, nous souhaitons veiller à l'égal accès des hommes et des femmes aux métiers, aux corps et aux cadres d'emploi dans la fonction publique. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons améliorer et clarifier les règles de composition équilibrée des jurys et des comités de sélection ainsi que les règles de présidence alternée de ces mêmes jurys et comités de sélection. La mixité des recruteurs est en effet importante pour garantir la neutralité et l'efficacité du processus de recrutement.

Telles sont les principales dispositions législatives du projet de loi qui viennent compléter les dispositions réglementaires prévues pour décliner l'accord sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

Je veux préciser un point qui peut faire débat. L'obligation de formaliser des plans de réduction des inégalités, assortie d'une sanction si ces plans ne sont pas mis en œuvre d'ici à 2020, s'appliquera à l'ensemble des employeurs publics hospitaliers, à l'ensemble des établissements et des services de l'État, ainsi qu'aux collectivités locales qui comptent plus de 20 000 habitants. La discussion que nous avons eue avec les organisations syndicales et les employeurs territoriaux nous avait conduits à prévoir, dans le protocole, que cette obligation s'appliquerait aux collectivités comptant plus de 40 000 habitants. Mais, lors de la consultation des instances de représentation, notamment le conseil commun de la fonction publique et le CNFPT, l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) a souhaité ramener ce seuil à 20 000 habitants. Les représentants des employeurs présents au sein de cette instance ont accepté cette proposition. Ce faisant, ils ont cependant adopté une position, je dois le dire, un peu orthogonale avec celle des associations ayant signé le protocole. C'est un point qu'il faut avoir en tête, car il peut susciter des discussions avec les employeurs concernés.

Néanmoins, il convient de préciser que si l'obligation de formaliser un plan s'applique à partir de 20 000 habitants, l'intégralité des dispositions relatives à la lutte contre les discriminations et les violences, à l'accès aux responsabilités, à une répartition équilibrée entre les femmes et les hommes dans les promotions et l'avancement et à la réduction des inégalités salariales s'appliquera à l'ensemble des collectivités, y compris celles dont le ressort géographique comprend moins de 20 000 habitants. La seule différence entre les unes

et les autres porte sur l'obligation de formaliser ce plan. Toutes les autres dispositions contraignantes prévues par le protocole s'appliquent bien aux collectivités, indépendamment du seuil démographique.

**Mme Laurence Gayte, rapporteure.** Comme l'indiquait notre présidente, le projet de loi comporte un chapitre entier consacré aux enjeux d'égalité professionnelle. Il consacre des dispositifs existants, étend leur champ d'application et prévoit des mesures destinées à faciliter le déroulement de carrière des femmes dans les différentes fonctions publiques.

Il me semble que nous sommes face à trois enjeux qui doivent être abordés de façon articulée : un enjeu statutaire et réglementaire, un enjeu managérial et de gestion des ressources humaines et un enjeu sociétal puisqu'il y va de la place des femmes dans le monde du travail et de l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle.

Je souhaiterais revenir sur la constitution des indicateurs de mesure de l'égalité professionnelle. Les rapports de situation comparée sont un outil indispensable et pourraient être complétés par certaines données concernant notamment le suivi à moyen terme et la formation. Il me semble surtout qu'il faut en assurer une plus forte mise en cohérence. En effet, la présentation et l'exploitation des données restent encore très variables selon les structures publiques.

Par ailleurs, ne faudrait-il pas établir, à partir des données existantes, cinq indicateurs de synthèse qui s'approcheraient de ceux existant pour le secteur privé ? Bien entendu, je ne propose pas de réduire les rapports de situation comparée à ces seuls indicateurs. Toutefois, il faut que nous puissions disposer de données les plus proches possibles de celles qui existent dans le privé pour faciliter la comparaison et mesurer la réalité des changements dans tous les pans de la société.

Ma deuxième question porte sur les actions financées par le fonds pour l'égalité professionnelle créé en mars dernier. Seriez-vous favorable à ce que nous précisions de façon claire que le fonds finance des actions en faveur de l'égalité professionnelle dans les fonctions publiques ? Ce serait, je pense, une bonne utilisation des pénalités acquittées par les structures qui ne respectent pas les règles applicables en matière d'égalité.

Ma troisième question porte sur les dispositifs de signalement des actes de violence et de harcèlement. Je salue bien entendu la généralisation et la systématisation de cette mesure, qui représentent une avancée majeure, mais comment allez-vous vous assurer de l'effectivité de sa mise en œuvre ? Si, d'aventure, certaines structures ne respectaient pas cette obligation, de quels leviers disposeriez-vous pour les y contraindre ? Et ne pensez-vous pas qu'il faudrait permettre à toutes les structures publiques de mutualiser, si elles le souhaitent, ces dispositifs ?

Enfin, ma dernière question porte sur l'accès des femmes à tous les postes de la fonction publique et à la construction de leur carrière. Le dispositif prévu pour les primo-nominations a permis des avancées certaines, mais ne faudrait-il pas le compléter par une approche de moyen terme ? En effet, en se limitant aux premières nominations, on occulte les enjeux de construction de carrière. Par ailleurs, vous avez fait référence à la constitution d'un vivier. À cet égard, il me semble qu'il ne faut pas seulement se concentrer sur les échelons précédant immédiatement les emplois supérieurs, mais agir sur l'ensemble des parcours.

J'ai bien noté les efforts consentis en matière de recrutement, de composition des jurys et d'avancement. Mais au-delà, quelles actions, notamment de formation, entendez-

vous conduire pour mieux accompagner les femmes durant l'ensemble de leur parcours professionnel ?

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.** En ce qui concerne la constitution des indicateurs de mesure de l'égalité, je tiens à souligner le travail de méthodologie qui est en cours, notamment sur les questions d'inégalité salariale et de déroulement de carrière. La méthodologie présentée aux organisations syndicales le 8 mars dernier a été très bien accueillie, dans la mesure où elle est précise et adaptée à un certain nombre de spécificités de la fonction publique.

S'agissant du rapport de situation comparée, tout ce qui contribue à une lecture globale, simple et à un alignement entre public et privé nous paraît aller dans le bon sens. Nous sommes donc ouverts à la redéfinition de ce rapport, dès lors qu'il s'agit d'améliorer l'exploitation des données partagées avec l'ensemble des parties prenantes. L'établissement d'une synthèse comportant cinq indicateurs nous paraît une bonne piste ; néanmoins, il relève du niveau réglementaire, voire d'un texte d'application. Je vous propose donc que nous l'évoquions avec les partenaires sociaux, notamment les employeurs publics, et qu'au-delà des suites que nous pourrions donner à votre recommandation, nous ayons, avec votre Délégation, un échange sur ces questions.

Votre proposition concernant le fonds en faveur de l'égalité professionnelle soulève davantage de difficultés. Ce fonds, créé en application des dispositions du protocole du 30 novembre 2018 dans les trois versants de la fonction publique, est alimenté, pour partie, par les pénalités appliquées en cas de non-respect des obligations fixées par le législateur, tant en matière de nomination équilibrée que, demain, de mise en œuvre d'un plan d'action. S'agissant de la fonction publique de l'État, le fonds a été créé par une circulaire publiée il y a maintenant quelques semaines ; il relève du programme 148 « Fonction publique » du budget de l'État. Le fonds doit permettre de cofinancer des actions menées par les ministères et les établissements publics de l'État ; il est alimenté par les crédits du programme 148 et par l'affectation d'une partie des pénalités versées par les ministères. Nous avons prévu qu'il puisse également financer des actions en matière d'égalité professionnelle menées avec des partenaires issus d'autres versants de la fonction publique, notamment des actions de formation, de communication ou de structuration de réseau. En effet, la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale ne disposent pas actuellement d'un outil de financement de ces actions équivalent à celui de la fonction publique de l'État. Dans une logique d'amorçage et d'accompagnement, nous avons donc autorisé le fonds de la fonction publique de l'État à financer ce type d'actions, à condition, évidemment, que ce soit dans le cadre d'un partenariat – nous n'allons pas financer des actions propres à la fonction publique territoriale ou à la fonction publique hospitalière.

Le fonds sera alimenté – pour partie seulement, car ce serait insuffisant – par les pénalités récoltées au titre de l'année 2018. Un premier appel à projets est en cours ; ceux-ci seront sélectionnés entre le mois de mai et le mois de juin prochains. Dans la mesure où les deux autres versants de la fonction publique ont à peine entamé la réflexion sur les conditions de création de leurs fonds respectifs, il nous paraît un peu précocement d'inscrire dans la loi les modalités concrètes de financement ou d'affectation. Sur le principe, je n'y suis pas défavorable : cela aurait une vertu pédagogique. Mais il me paraît plus utile d'attendre de savoir comment les fonctions publiques territoriale et hospitalière vont structurer cet outil spécifique de financement avant d'adopter des dispositions législatives dans ce domaine. Peut-être l'examen du programme 148 notamment, dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2020, nous permettra-t-il d'avancer, en fonction des progrès de la concertation.

Quant au dispositif de signalement des actes de violence et de harcèlement, nous voulons en effet le généraliser et le systématiser. Les administrations, les collectivités et les établissements soumis à l'obligation d'élaborer un plan d'action devront intégrer ce dispositif. Ainsi, le simple fait de vérifier la réalité de l'existence d'un plan d'action permettra de s'assurer qu'un dispositif de signalement a bien été prévu et, le cas échéant, de sanctionner les employeurs publics qui n'auraient pas respecté cette obligation. Dans la fonction publique territoriale, ce dispositif sera mis en place par les centres de gestion, de sorte que le contrôle exercé sur ces derniers nous permettra de vérifier que cette obligation est bien respectée. Dans la fonction publique hospitalière, une mutualisation est envisagée, par exemple au niveau des groupements hospitaliers de territoire. Il nous semble que de telles solutions mutualisées devraient être choisies pour la sphère sociale et médico-sociale, dans la mesure où la fonction publique hospitalière comprend de très nombreux établissements, notamment des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ou des structures médico-sociales, qui ont des effectifs de petite taille. Pour notre part, nous ne sommes pas hostiles à ce que les dispositifs de signalement soient, autant que possible, mutualisés ; la rédaction actuelle du projet de loi n'y fait pas obstacle, au contraire : nous souhaitons l'encourager aussi vivement que possible.

La loi prévoit, depuis 2012, des dispositions imposant le principe de nominations équilibrées aux emplois de direction. Le projet de loi franchit un cap en imposant, en sus du maintien du dispositif de primo-nominations équilibrées – qu'on appelle parfois le « thermomètre initial », en référence à l'accord de 2013 –, aux employeurs publics de tendre progressivement vers un équilibre s'agissant de la population en poste. En outre, nous voulons agir en amont sur la constitution des viviers de candidats en assurant une répartition équilibrée entre les femmes et les hommes des avancements et des promotions au choix, afin de corriger les déséquilibres constatés par grade. C'est une avancée d'autant plus considérable que le respect de cet équilibre sera vérifiable grâce à la publication, d'une part, de la répartition des effectifs concernés et « promouvables » et, d'autre part, de la répartition des effectifs effectivement promus. Cependant, ces mesures n'épuisent pas le sujet de l'accès aux responsabilités et du déroulement de carrière des femmes. C'est pourquoi nous allons revoir les règles de recrutement et de formation des agents de catégorie A, ainsi que la structuration des parcours de carrière ; c'est l'objet de l'ordonnance prévue à l'article 22, qui concernera également la haute fonction publique.

Nous allons également nous pencher sur la place du concours interne. Je précise que l'organisation des concours, les types de concours et la nature des épreuves relèvent d'un chantier réglementaire. Nous nous sommes engagés, avec Gérard Darmanin, en lien avec les organisations syndicales et les employeurs, à mettre à profit l'année 2019 pour ouvrir une véritable concertation sur la question des concours et des recrutements avec la volonté, d'une part, de rendre les métiers et les concours plus attractifs et, d'autre part, d'adapter ces derniers à des filières qui peuvent s'apparenter actuellement à des pré-recrutements.

Prenons l'exemple de l'apprentissage. Aujourd'hui, un établissement public qui accueille un apprenti est moins aidé qu'un établissement du secteur privé car il ne bénéficie pas d'exonérations de cotisations ou de primes de recrutement. Surtout, pour un agent public diplômé qui souhaite rester dans la collectivité ou l'établissement public à la fin de son cycle d'apprentissage, les seules options ouvertes sont une stagiatisation au dernier échelon de la catégorie C, ce qui n'est pas attractif, ou le concours externe pour le nommer à des emplois correspondant mieux à sa formation. Or la formation par apprentissage ne prédispose pas à la réussite du premier groupe d'épreuves, très académiques. Les diplômés en apprentissage y sont en concurrence avec les diplômés du secteur universitaire ou de filières générales, dont le taux de réussite au premier groupe d'épreuve est supérieur, alors que les apprentis ont une

meilleure qualification professionnelle.

Le texte aborde un autre chantier, dont l'aspect réglementaire doit encore faire l'objet de concertations : la neutralisation des conséquences de la vie familiale sur les carrières. Les périodes de congé parental ou de grossesse sont déjà neutralisées, mais nous pouvons aller plus loin.

Dans le cadre de l'accompagnement des mobilités et des dispositifs de reclassement prévus dans d'autres dispositions du projet de loi, nous souhaitons améliorer l'accompagnement des conjoints et des conjointes. Lorsqu'une mutation professionnelle est imposée à un membre du couple, il est plus fréquent que la femme suive son compagnon que l'inverse. Nous pouvons regretter cet état de fait, mais il s'impose à nous. Le 27 mars 2019, nous avons publié un décret sur les questions de mobilité qui répond en partie à cette situation : le régime de la disponibilité pour convenance personnelle a été aligné sur celui du détachement. Lorsqu'un agent titulaire de la fonction publique va occuper un poste en détachement, sa carrière est garantie et son déroulement de carrière est préservé. Mais lorsqu'il demande une disponibilité pour convenance personnelle – pour élever un enfant à la suite d'un congé parental ou parce que son conjoint ou sa conjointe a fait l'objet d'une mutation forcée et qu'il doit le suivre sans nécessairement trouver un poste disponible – l'avancement est gelé.

Le décret du 27 mars prévoit que pour une durée maximale de cinq ans, et à condition de revenir au sein de l'administration d'origine dans ce délai, l'avancement et le droit à la promotion sont préservés au bénéfice de l'agent qui demande une mise en disponibilité. Nous encouragerons ainsi les expériences dans le secteur privé en favorisant le retour de l'agent public dans son administration d'origine, et nous permettrons que celles et ceux – souvent celles – qui font valoir leur droit à une disponibilité personnelle pour un projet familial ou une mobilité géographique imposée du conjoint, ne soient pas pénalisés dans leur déroulement de carrière pendant ce laps de temps.

**Mme la présidente Marie-Pierre Rixain.** S'agissant du caractère contraignant, qui devient aujourd'hui une réalité pour les entreprises, j'ai compris de votre présentation que le dispositif s'inspire de ce qui existe pour les entreprises. Pouvez-vous préciser en quoi il sera véritablement contraignant et comment le plan d'action permettra de réduire effectivement les inégalités entre les femmes et les hommes dans la fonction publique ?

Concernant la problématique du stock et du flux, vous expliquiez que dès lors que la parité était une réalité dans une fonction publique donnée, les données globales seront prises en charge et non les situations individuelles, ce qui concerne le stock plutôt que le flux.

Or certaines fonctions publiques sont largement féminisées, telles que la justice ou la fonction publique hospitalière. Le vivier y est beaucoup plus important, pourtant les postes de responsabilité restent majoritairement occupés par des hommes.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.** Nous renforçons les obligations d'équilibre entre les femmes et les hommes portant sur les flux en élargissant la cible et en traitant les avancements comme je vous l'ai expliqué. Nous élargissons cette obligation au stock en obligeant les employeurs, dans le cadre des plans d'actions, à prévoir des mesures pour que les effectifs existants, en dehors des flux, soient les plus équilibrés possibles.

Nous prévoyons que les employeurs qui respectent une répartition équilibrée des stocks puissent être dispensés, année par année, de l'obligation sur les flux. Cette dispense sera accordée année par année, car si elle était trop longue et permettait un déséquilibre durable des flux, le stock s'en ressentirait. Mais elle permettra de répondre à un certain nombre de difficultés, notamment sur l'équilibre des viviers, dans des corps ou des établissements au sein desquels existent des déséquilibres importants.

Mais cela ne répond pas à votre observation concernant les corps ou les ministères extrêmement féminisés dans lesquels les postes de responsabilité sont occupés par des hommes. C'est pourquoi nous renforçons les obligations sur les flux et sur l'avancement et l'accès aux emplois d'encadrement et ce fameux vivier.

Nous réfléchissons, par ailleurs, à la question du déroulement des carrières. Une solution proposée, sur laquelle nous n'avons pas d'avis tranché à ce stade, serait de remettre en question les règles d'obligation de mobilité pour l'accès à des postes de direction ou d'encadrement. Au risque d'être caricatural, car la réalité n'est pas exactement celle-ci, il est impossible pour un fonctionnaire dans un service déconcentré d'accéder à des fonctions d'encadrement s'il n'est pas passé par l'administration centrale et une mobilité à Paris. C'est un plafond de verre, qui peut même être prévu dans les règles de gestion de son établissement ou de son corps. Cette obligation de mobilité est plus difficile à satisfaire pour les femmes que pour les hommes, pour les mêmes mauvaises habitudes que celles qui prévalent au moment de savoir qui, de la femme ou de l'homme, va suivre l'autre à l'occasion d'une mobilité contrainte.

Notre avis n'est pas tranché sur cette question, car nos discussions montrent que le passage en administration centrale est aussi un moment important, revendiqué par beaucoup de femmes comme d'hommes en vue de l'exercice de fonctions de direction. Nous devons peut-être aussi travailler à des dispositions facilitatrices d'un point de vue matériel, organisationnel, pour permettre de faciliter les mobilités plutôt que les supprimer purement et simplement.

Votre question et vos attentes montrent que le chemin est encore très long avant d'atteindre l'égalité. Nous faisons tout ce qui est possible, dans la loi mais également au quotidien. J'ai commandé à la direction générale de l'administration et de la fonction publique des études universitaires en vue de mesurer s'il existait des discriminations sexistes à l'embauche ou dans le quotidien de tel ou tel corps. Nous l'avons aussi fait pour les discriminations liées à l'orientation sexuelle. Nous avons réalisé un certain nombre de *testings* anonymes, et je souhaite continuer ces études et ces analyses en diversifiant les corps et les cadres d'emplois concernés, et en allant chercher les *a priori* en matière de discrimination.

Le travail est long, et tout ne sera pas réglé dans cette loi, c'est une évidence.

Votre première question portait sur le caractère opposable des dispositions. Le plan de réduction des inégalités, applicable à tous les employeurs publics, doit obligatoirement prévoir une évaluation des écarts de revenu entre les femmes et les hommes et des actions pour traiter ces écarts de rémunération. Le contenu minimal du plan d'action sera fixé par un décret d'application qui intégrera un certain nombre d'indicateurs et d'obligations.

L'avant-projet précisait ces obligations de manière plus claire. Le Conseil d'État a considéré que ces mesures relevaient du domaine réglementaire, nous les avons donc retirées de l'avant-projet, mais tout ce que nous avons présenté aux instances le 13 février dernier correspond à ce que nous voulons faire. Pour avoir une idée précise du décret d'application,

il suffit de reprendre les dispositions qui étaient initialement prévues dans l'avant-projet de loi.

Comme dans le secteur privé, nous allons mettre en place une méthodologie commune qui permettra d'évaluer objectivement et de manière transparente les écarts de rémunération. Notre méthode sera différente de celle du secteur privé car les dispositifs de rémunération sont différents. Par exemple, l'épargne salariale n'existe pas dans la fonction publique et l'employeur public ne dispose pas de tous les leviers pour définir les rémunérations du fait des grilles indiciaires par corps et cadre d'emploi, décidées par voie réglementaire. Mais nous voulons avoir ces indicateurs qui ont été présentés le 9 mars dernier.

Enfin, nous allons préciser des exemples de mesures susceptibles d'être prévues par les plans d'action, comme la mise en place d'enveloppes de crédits pour opérer un rattrapage indemnitaire dans certains métiers pour lesquels une différence de plafonds indemnitaires est constatée ; ce sont les métiers que l'on appelle féminisés.

Je précise que pour les collectivités, au-delà des obligations réglementaires que l'État va s'imposer, tout ce qui relève de l'obligation légale relèvera aussi du contrôle de légalité. En plus de la capacité d'action des employeurs territoriaux de petite taille, la possibilité du contrôle de légalité a été un critère pour la fixation du seuil minimal pour imposer ce plan de recul des inégalités. Dans un département rural comme le mien, les collectivités de 20 000 habitants sont au nombre de quinze ou vingt. S'il avait fallu demander aux services d'une préfecture d'un département comme l'Ardèche de contrôler les 340 communes et les 17 intercommunalités, sans compter les syndicats, nous risquions de perdre en pertinence.

**M. Mustapha Laabid.** Un protocole d'accord a été signé en mars 2013 sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans les trois fonctions publiques. Nous en étions restés à des vœux pieux. Est-ce que depuis 2013, l'égalité d'accès aux postes de direction ou l'égalité salariale dans les trois fonctions publiques a évolué significativement ? Quelle plus-value a apporté ce plan ? Est-ce que les contraintes, les sanctions et le *name and shame* en vigueur dans le secteur privé seront appliqués dans le secteur public ?

Ma seconde question concerne la composition des jurys de concours. Aujourd'hui, on parle de parité, mais il faudrait renouveler ces jurys pour apporter du sang neuf, car les usages en vigueur depuis quelques années empêchent la situation d'évoluer. Peut-être ces jurys devraient-ils être régulièrement renouvelés ? Les jurys de recrutement dans la fonction publique territoriale devront-ils aussi être concernés ? Si l'obtention d'un concours de la fonction publique d'État garantit un poste, les lauréats de concours de la fonction publique territoriale doivent se porter candidats à des postes vacants et ils sont sélectionnés par des jurys dans lesquels, là encore, les discriminations à l'égard des femmes peuvent exister.

**Mme Sophie Panonacle.** Le projet de loi aborde-t-il le temps partiel ? En moyenne, 82 % des femmes dans la fonction publique ont des temps partiels. Une amélioration pourra-t-elle être apportée pour corriger cette inégalité ?

Vous avez dit que la concertation avait duré une quinzaine de mois, et que des désaccords existaient sur certains chapitres. Ces désaccords sont-ils sensibles ?

**Mme Josy Poueyto.** Ma première interrogation porte sur l'éducation nationale – j'avais interpellé le ministre lors de son audition – car nous constatons qu'à l'école maternelle et dans tous les premiers niveaux, les femmes sont majoritaires, et c'est en



montant dans le niveau scolaire que les hommes deviennent les plus nombreux. Comment est-il possible d'inverser cette situation ? Les choses ne bougent pas depuis très longtemps, ce que relevait encore Yvette Roudy, qui fêtait hier ses quatre-vingt-dix ans, et que les jeunes ne connaissent plus aujourd'hui.

Les forces armées accusent aussi un certain retard. Les femmes s'engagent de plus en plus, mais les choses se compliquent au cours du temps car certains milieux ont du mal à ouvrir leurs portes, notamment dans la Marine même si les choses s'améliorent. Et lorsqu'il faut suivre le conjoint, les femmes sont obligées de mettre leur carrière entre parenthèses. Avez-vous travaillé avec eux sur ces dossiers ? Un rapport a été fait, il me paraît bon mais incomplet, et ce projet de loi est peut-être l'occasion d'aller plus loin. La police a été dans cette situation, elle a bien rattrapé les choses, y compris parmi les gradés. Ce sera peut-être plus compliqué pour les forces armées.

**Mme la présidente Marie-Pierre Rixain.** Madame Poueyto, je vous remercie de me donner l'occasion de saluer Yvette Roudy. Il est important de rappeler les nombreuses avancées qu'elle a portées en matière d'égalité professionnelle et pour les droits des femmes.

**Mme Fiona Lazaar.** Je me réjouis que l'égalité entre les femmes et les hommes soit aussi largement traitée dans ce projet de loi. Je vous avais interpellé, monsieur le ministre, à propos d'une situation existant dans ma circonscription. Le maire avait décidé de mettre en place une prime d'assiduité pour les agents qui étaient absents moins de deux ou trois jours dans l'année. Cette prime n'était pas accordée aux femmes s'étant arrêtées pour maternité, ni pour les hommes qui auraient pris un congé paternité.

C'était un motif de discrimination à mes yeux. Suite à la pression politique, des syndicats et de l'État, le maire a retiré ces conditions, mais j'aimerais savoir si dans la loi, les choses sont claires sur cette question.

Plus largement, la validité des primes d'assiduité soulève des interrogations.

**M. Pierre Cabaré.** Quelle méthode a été retenue pour définir la stratégie de modernisation ? Notamment, qu'en a-t-il été de vos échanges avec les syndicats, les collectivités et autres acteurs ? En quoi ont-ils été déterminants ?

À Toulouse, l'université Jean-Jaurès demande aux personnels IATSS – ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé – d'augmenter leur temps de travail de vingt heures. La loi de 2002 a figé ce temps de travail, mais pour ces vingt heures de travail en plus, les catégories C percevront 15 euros, les catégories B 47 euros et les catégories A 150 euros ! Ces fortes différences accentueront les écarts de salaires, surtout que les femmes sont nombreuses au sein de la catégorie C. C'est une discrimination importante, et un salaire sans rapport avec le travail, puisque vingt heures payées 15 euros, cela revient à 0,75 euro de l'heure, tandis qu'à 150 euros, on en arrive à 7,50 euros de l'heure.

**Mme la présidente Marie-Pierre Rixain.** La question de la méthode a été abordée par le ministre dans son propos liminaire.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.** Monsieur Laabid, je ne pense pas que l'accord de 2013 n'ait pas été traduit dans les faits, au contraire. Il stipulait que l'obligation de nominations équilibrées progresse dans le temps, en fixant des seuils progressifs à 10 %, puis 15 %, et ainsi de suite.

Nous partions de très loin, et en 2017 et 2018, pour la première fois, nous avons commencé à rencontrer des difficultés en atteignant des paliers à 30 % ou 40 %. C'est alors qu'un certain nombre de ministères et de collectivités ont été amenés à payer des pénalités. Jusqu'à présent, le recouvrement des pénalités n'a pas toujours été assuré de manière complète. Cette année, nous avons veillé à ce que l'intégralité des pénalités soit payée, y compris par le ministère de l'action et des comptes publics et le ministère des finances, qui étaient les principaux contributeurs. Ces pénalités ont été versées au budget de l'État et cet argent est utilisé pour financer les actions du fonds d'égalité, créé par circulaire il y a quelques semaines.

Le protocole de 2013 a donc eu des effets, et le bilan qui en a été fait au cours du premier semestre 2018 montre que son application a été aussi bien respectée que possible, ce dont tout le monde se félicite. Au point que l'un des principaux soucis de tous ceux qui ont participé à la négociation du 30 novembre 2018 était de veiller à ce que l'intégralité des dispositions de 2013 soit bien reprise, pour que le protocole continue à être appliqué. À mon sens, c'est la meilleure évaluation possible.

S'agissant du *name and shame*, il suffisait de lire *Le Canard enchaîné* il y a quelques semaines pour constater que les ministères et les collectivités qui n'ont pas respecté la règle ont déjà vu leurs noms publiés.

Nous veillons à ce que les jurys soient mixtes, c'est une obligation légale, et nous prévoyons une obligation de renouvellement des jurys tous les quatre ans. La périodicité de quatre ans est maintenue car il est parfois compliqué de composer des jurys, sans même parler de la répartition entre femmes et hommes en leur sein. Nous souhaitons donc leur donner un peu de stabilité. Par ailleurs, les membres des jurys reçoivent une formation pour les sensibiliser à la lutte contre toutes les formes de discrimination au recrutement, quel que soit le versant de leur fonction publique.

Madame Panonacle, deux points principaux sont sources de clivages avec les syndicats.

Le premier touche au dialogue social, puisque nous proposons de fusionner les comités techniques et les comités d'hygiène et de sécurité (CHS) comme nous l'avons fait dans le secteur privé, et à la compétence des commissions administratives paritaires (CAP), puisque l'instance unique créée par la fusion des comités techniques et des CHS aura toutes les compétences de ces deux instances, mais également une compétence nouvelle portant sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et sur l'édition des lignes directrices de gestion des ressources humaines, donc les règles générales d'accès à la mobilité et à la promotion.

Dès lors que ces règles générales auront été discutées et votées par l'instance unique, elles pourront être invoquées par les agents en cas de difficultés ou de discrimination. Les employeurs publics pourront prendre des décisions au fil de l'eau, sans attendre que les CAP se réunissent, leurs calendriers étant particulièrement compliqués.

Typiquement, dans les services déconcentrés de l'État, lorsqu'un emploi est brutalement vacant, il faut huit à quatorze mois pour le pourvoir, ce qui va à l'encontre de la continuité du service public et pose des difficultés administratives. Et pour recruter quelqu'un qui n'est pas de la même catégorie hiérarchique, qui ne vient pas de la même zone géographique et qui n'appartient pas au même ministère, il faut parfois réunir huit CAP, chacune avec leur calendrier, avant d'obtenir un éventuel feu vert. Et en général, on vous propose une autre personne que celle que vous souhaitiez recruter.

Voilà la première difficulté que nous rencontrons avec les syndicats.

La deuxième tient à l'ampleur donnée à la possibilité de recourir aux contrats. Aucune obligation n'est prévue, mais la possibilité de recourir aux contrats est largement accrue. Les organisations syndicales ne partagent pas cette volonté.

Ce sont les deux principaux points de discussion, mais il n'y a pas de point de clivage sur les questions d'égalité entre les femmes et les hommes. Certains souhaitent pousser plus loin certaines mesures, ou en écarter d'autres, mais il existe un consensus sur l'ensemble.

S'agissant du temps partiel, nous prévoyons de sécuriser les recrutements à temps partiel dans d'autres titres du projet de loi. Nous permettrons plus facilement aux collectivités de créer des emplois titulaires à temps partiel, certains emplois sont par définition à temps non complet au vu des besoins du service. Proposer la titularisation est un gage de lutte contre la précarité. Nous prévoyons aussi de faciliter le recours aux contrats longs, d'un à trois ans, pour en finir avec les fausses vacances et la grande précarité qui en résulte.

Nous avons mis en place une solution pour faciliter la création de groupements d'employeurs et permettre à un maximum d'agents publics de cumuler les temps partiels. Ils auraient ainsi un temps plein avec un seul employeur, le groupement d'employeurs, une seule fiche de paye, un seul lien professionnel, quitte à travailler sur plusieurs sites au sein de structures différentes.

Une disposition réglementaire, en lien avec le projet de loi, va autoriser l'annualisation d'un temps partiel. Il est parfois nécessaire de s'arrêter deux ou trois mois après le congé maternité. Il n'est pas forcément indispensable de demander un congé parental, et nous allons d'ailleurs fractionner le congé parental afin de pouvoir le prendre pour six mois, plutôt que pour un an ou trois ans, ce qui peut répondre à des besoins individuels et apporter des solutions. Mais il est parfois nécessaire d'attendre deux mois qu'une place en crèche se libère, ou pour faire la jonction entre deux modes de garde. Le fait d'annualiser le temps partiel permettra au parent concerné de s'arrêter pendant deux mois, mais l'effet sur son salaire ne se fera pas sentir brutalement sur deux mois, entraînant une privation de revenus, mais il sera réparti sur douze mois et annualisé, ce qui peut être plus facile pour la vie du foyer.

Nous allons également permettre, par voie réglementaire, d'agrèger aux congés maternités ou au congé parental de courte durée, ou à l'annualisation du temps partiel, des jours de congé ou de réduction du temps de travail, pour faciliter les temps personnels et le passage d'un mode de garde à l'autre. Cette disposition concernera aussi les hommes, c'est à titre d'exemple que je me suis appuyé sur le congé maternité qui, par définition, ne concerne que les femmes.

S'agissant des filières de formation, Madame Poueyto, notre bref échange avec Yvette Roudy hier montre qu'il y a encore beaucoup de chemin à faire, certaines dispositions de son propre projet de loi ne s'étant pas concrétisées depuis 1983. Un travail de sensibilisation et d'acculturation doit être fait, en lien avec le ministère de l'éducation nationale, et ce n'est pas dans un texte sur les ressources humaines dans la fonction publique que nous arriverons à régler ce problème.

Toutefois, le ministère de l'éducation nationale respecte aujourd'hui les obligations de nominations équilibrées sur les flux. Mais le stock est tellement important qu'il est

difficile d'en voir la traduction dans les faits lors de la visite de tel ou tel service. Nous avons atteint la parité sur les postes de recteurs et de rectrices, on compte même une femme de plus – c'est la première fois –, ce qui démontre l'engagement du ministère à trouver des solutions sur ces sujets.

Le ministère des Armées a un peu de retard, lié à des problèmes de vivier et de promotion. Il a mis en place très récemment un plan pour la féminisation des armées, notamment des fonctions de direction pour les personnels civils et de commandement pour les personnels militaires. Le retard est important, et le ministère des Armées fait partie de ceux qui peinent à atteindre la barre des 40 %. Mais la ministre et sa secrétaire d'État se sont engagées à avancer, puisque pour la première fois, un plan spécifique a été prévu pour faciliter l'accès des femmes aux fonctions de commandement.

Il faut le souligner et les accompagner, et cette démarche nous sert d'exemple, notamment s'agissant de la gestion des conjoints et des conjointes.

Madame Lazaar, le texte prévoit le maintien de l'intégralité des primes pendant le congé maternité, notamment dans les collectivités territoriales. Préalablement à la rédaction du décret d'application, nous devons mener une réflexion spécifique sur la prime d'assiduité. Ces primes, de même que les sanctions pour absentéisme, s'inscrivent dans un contexte juridique parfois bancal, et nous devons étudier cela de plus près. Au-delà de cet exemple, je rappelais que certaines collectivités supprimaient purement et simplement la totalité du régime indemnitaire aux femmes pendant leurs congés maternités, ou aux hommes pendant leur congé de paternité, et le projet de loi prévoit de maintenir l'intégralité du régime indemnitaire.

Monsieur Cabaré, vous m'apprenez ce qui se passe à l'université de Toulouse Je ne peux répondre aujourd'hui, nous allons nous y intéresser, en lien avec la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Votre interpellation me permet de vous dire que nous avons veillé à ce que le projet de loi ne comporte aucun article purement catégoriel. Les articles s'appliquent au minimum à un versant, parfois à deux ou aux trois. D'ici le débat en séance publique, nous aurons à proposer des amendements pour décliner les mesures générales pour certaines catégories. Quelques corps et établissements publics ont des régimes juridiques très particuliers. Par exemple, certains établissements de la fonction publique hospitalière accueillent en leur sein des agents publics et des personnes issues du secteur privé, par exemple dans le cadre de conventions avec la caisse nationale d'assurance maladie. Pour ce type d'établissement, il faut prévoir de décliner les mesures générales ayant des implications catégorielles. Mais nous souhaitons éviter d'intégrer des articles catégoriels portant uniquement sur tel ou tel corps.

La concertation a duré plusieurs centaines d'heures. Dès l'avant-projet de loi, de nombreuses demandes des organisations syndicales ou des employeurs ont été prises en compte. Et abstraction faite des amendements de suppression d'articles, si l'on se concentre sur les amendements apportant des compléments ou des améliorations, nous avons retenu entre 40 % et 50 % de ceux proposés par les deux syndicats qui en ont déposés, la Confédération française démocratique du travail (CFDT) et l'UNSA. Les autres syndicats n'ont pas choisi de présenter de contre-propositions.

**Mme la présidente Marie-Pierre Rixain.** Merci, monsieur le ministre, d'avoir pris le temps de répondre à nos questions de façon si précise.

## **ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA DÉLÉGATION ET PAR LA RAPPORTEURE**

### **I. PERSONNES ENTENDUES PAR LA DÉLÉGATION**

#### **• Jeudi 4 avril 2019**

– Mme Hélène Furnon-Petrescu, cheffe du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes de la direction générale de la cohésion sociale, accompagnée de Mme Clémence Armand, chargée de mission

– Mme Nathalie Pilhes, présidente, et de Mme Agnès Arcier, membre du conseil d'administration d'Administration moderne

Les vidéos de ces auditions sont disponibles en ligne sur le site de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale, à l'adresse suivante : <http://assnat.fr/iOp6P3>.

### **II. PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE**

#### **• Mercredi 3 avril 2019**

– Mme Mylène Jacquot, secrétaire générale de la CFDT Fonctions publiques, Mme Clotilde Cornière et Mme Angélique Vanoverberghe-Gil

– Mme Claude Soret-Virolle, directrice générale adjointe du centre interdépartemental de gestion (CIG) de la grande couronne de la région Île-de-France et présidente de l'ADT-Inet (Association des dirigeants territoriaux et anciens de l'Inet)

– Mme Sigrid Gérardin pour la FSU

– Mme Sylvie Guinand pour la fédération des services publics - CGT et Mme Delphine Colin pour l'union fédérale des syndicats de l'État - CGT

– M. Bruno Collignon, président de la fédération autonome de la fonction publique et Mme Caroline Charruyer

– M. Nicolas de Saussure, chef du service du pilotage des politiques de ressources humaines de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, Mme Cécile Lombard, sous-directrice des compétences et des parcours professionnels et Mme Sandrine Staffolani, cheffe du bureau du recrutement et des politiques d'égalité et de diversité

● **Jeudi 4 avril 2019**

– Mme Pauline Carmona, présidente de l’association Femmes et Diplomatie

● **Vendredi 5 avril 2019**

– Mme Isabelle Guion de Méritens, présidente de l’Association Femmes de l’Intérieur, et Mme Catherine QUINGUÉ-BOPPE, secrétaire générale adjointe

– Mme Florence Gavirey, secrétaire générale de l’association Femmes de Justice, et Mme Soraya Mehdaoui, chargée de mission du conseil d’administration

– Mme Françoise Liébert, haute fonctionnaire à l’égalité et la diversité du ministère de l’agriculture et de l’alimentation

– Mme Anastasia Iline, représentant l’association pour les femmes dirigeantes de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation

– M. Philippe Laurent, président du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, accompagné de M. Jean-Robert Massimi directeur général du CSFPT

– Mme Gwénaëlle Juan, directrice par intérim des grandes causes au sein du Centre national de la fonction publique territoriale

– M. Vincent PrévotEAU, président de l’association nationale des directeurs d’hôpitaux, Mme Florence Arnoux, vice-présidente et Mme Élodie Doreau, Responsable de la communication et des affaires générales

– Mme Danielle Toupillier, directrice générale du Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des directeurs d’hôpitaux (CNG)

– Mme Agnès Saal, haute fonctionnaire à l’égalité et la diversité du ministère de la Culture

● **Mercredi 10 avril 2019**

– Mme Hélène Fernandez, haute fonctionnaire à l’égalité et la diversité du ministère de la transition écologique et solidaire

\*

Ont par ailleurs adressé des documents ou une contribution à la Rapporteure :

– l’Union interfédérale des agents de la fonction publique - Force ouvrière

– l’Union syndicale Solidaires

## ANNEXE 3 : LES CHIFFRES CLES DE L'EGALITE PROFESSIONNELLE DANS LA FONCTION PUBLIQUE EN 2017

### Emploi et caractéristiques des agents dans les trois versants de la fonction publique

■ En 2015, 62 % des agents de la fonction publique sont des femmes (46 % dans le secteur privé). Ce taux est de 55 % dans la fonction publique de l'État (FPE), 61 % dans la fonction publique territoriale (FPT) et 78 % dans la fonction publique hospitalière (FPH).

#### Par catégorie hiérarchique

■ Dans la fonction publique, les femmes représentent 64 % des effectifs de catégorie A, 63 % de catégorie C, et 56 % de catégorie B.

■ Dans la FPE 62 % des agents de catégorie A sont des femmes (46 % des personnels civils hors enseignants), 42 % en catégorie B et 53 % en catégorie C.

■ La FPT compte 62 % de femmes en catégorie A, 63 % en catégorie B (principalement dans les filières sociale et administrative) et 61 % en catégorie C.

■ La FPH compte 74 % de femmes en catégorie A (en forte progression depuis le passage en A du corps des infirmiers), 83 % en catégorie B et 78 % en catégorie C.

#### Dans les emplois de direction

■ Parmi les 122 140 postes dans les corps et emplois A+, 40 % sont occupés par des femmes. Elles représentent 35 % des 23 033 postes dans les corps et emplois d'encadrement supérieur et de direction (ESD) : 39 % dans la FPE (dont 32 % dans les ESD), 52 % dans la FPT (dont 29 % dans les ESD) et 47 % dans la FPH (tous les A+ sont classés en ESD dans ce versant).

■ Parmi les 104 004 agents fonctionnaires et contractuels A+ de la FPE, 39 % sont des femmes. Elles représentent 32 % des 10 581 agents de l'encadrement supérieur et des emplois de direction (dont 22 % dans les corps et emplois à la décision du Gouvernement), 58 % des 12 158 agents des corps d'inspection, contrôle et expertise et 37 % des 81 265 agents de l'enseignement supérieur, recherche et assimilés.

■ On compte 65 % de femmes dans les corps et emplois des juridictions judiciaires, ainsi que 37 % des recteurs, 23 % des secrétaires généraux et 33 % des directeurs d'administration centrale, 13 % des ambassadeurs, 15 % des préfets.

■ Dans la FPH, les femmes représentent 47 % du corps des directeurs d'hôpitaux (DH), dont 24 % des DH nommés sur emplois fonctionnels, 47 % de DH hors classe et 52 % de DH classe normale.

■ Dans les trois versants de la fonction publique, les hommes sont systématiquement plus âgés que les femmes dans les emplois d'encadrement supérieur et de direction (+3 ans dans la FPE, +4 ans dans la FPT et dans la FPH). La part des femmes est systématiquement supérieure chez les moins de 30 ans, et inférieure chez les plus de 50 ans (-11 points de pourcentage dans la FPE, -13 points dans la FPT et -16 points dans la FPH), ce qui semble démontrer une féminisation récente des emplois de direction.

#### Par ministères, filières et métiers

■ Les ministères les plus féminisés sont l'Éducation nationale l'Enseignement Supérieur et la recherche et les ministères sociaux (respectivement 67 % et 71 %), et les moins féminisés la Défense (22 %) et l'Intérieur/Outre-mer (29 %).

■ Les filières les plus féminisées dans la fonction publique territoriale sont les filières sociale et médico-sociale (plus de 9 femmes pour 10 agents), administrative (82 %), médico-technique (77 %) et animation (72 %). Les filières les moins féminisées sont les filières Incendie et secours (5 %), Sécurité - Police municipale (22 %).

■ Dans la fonction publique hospitalière, les filières administrative et soignante comptent respectivement 90 % et 87 % de femmes, alors que la filière « technique ouvrière » ne compte que 35 % de femmes.

■ 83 % des professeurs des écoles et 53 % des médecins (y compris internes FPH) sont des femmes.

#### Fonctionnaires et contractuels

■ La fonction publique compte 64 % de femmes parmi les fonctionnaires et 67 % parmi les contractuels (personnels civils) : 60 % de fonctionnaires et 60 % de contractuels dans la FPE ; 59 % de fonctionnaires et 68 % de contractuels dans la FPT ; 81 % de fonctionnaires et 78 % de contractuels dans la FPH.

#### Par âge

■ Dans la fonction publique, la moyenne d'âge est de 43,2 ans pour les femmes et de 43 ans pour les hommes : dans la FPE, 43 ans pour les femmes et 41,8 ans pour les hommes ; dans la FPT, 45,1 ans pour les femmes et 44,8 ans pour les hommes ; dans la FPH, 41,2 ans pour les femmes et 43,3 ans pour les hommes.



### Travailleurs handicapés

■ Dans la fonction publique, **60 % des bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés sont des femmes** : 58 % dans la FPE, 54 % dans la FPT, et 76 % dans la FPH.

### Par niveau de diplôme

■ **51 % des agents de la fonction publique ont un diplôme de l'enseignement supérieur (54 % des femmes et 47 % des hommes)**, contre 35 % dans le secteur privé (37 % des femmes et 32 % des hommes). Dont : 71 % des agents de la FPE (78 % des femmes et 63 % des hommes) ; 27 % dans la FPT (30 % des femmes et 22 % des hommes) ; 48 % dans la FPH (48 % des femmes et 49 % des hommes).

## Recrutements externes, changements de statut et mobilité

■ Dans la FPE, en 2015, **36 976 recrutements externes ont été effectués, dont 64 % de femmes.**

■ **Les femmes réussissent mieux que les hommes le concours d'accès aux postes de catégorie A** (56 % de femmes parmi les présents et 69 % parmi les recrutés), moins bien en catégories B (55 % de femmes parmi les présents et 50 % parmi les recrutés) et C (55 % de femmes parmi les présents et 43 % parmi les recrutés). Concernant la catégorie A, les femmes sont notamment plus nombreuses à se présenter aux concours d'enseignants (72 % de femmes parmi les candidats), où les recrutements sont majoritairement féminins (72 % des lauréats) ou au concours des IRA (54 % des présents, 53 % des admis).

■ En 2016, au concours externe de l'ENA, 11 femmes et 32 hommes ont été reçus (pour 271 femmes et 391 hommes présents) ; au troisième concours, ont été reçus 1 femme et 8 hommes (pour 18 femmes et 39 hommes présents). En 2017, sur les 80 lauréats externes, internes et 3<sup>ème</sup> concours, 49 sont des hommes et 31 des femmes (39 % de femmes).

■ **Mobilité** : 4,5 % des agents de la fonction publique ont changé d'employeur entre 2014 et 2015 : 4,5 % de femmes et 4,4 % d'hommes.

■ **Mobilité géographique** (changement de zone d'emploi) : elle a concerné entre 2014 et 2015, 7,1 % des femmes et 7,6 % des hommes dans la FPE ; 1,6 % des femmes et 1,4 % des hommes dans la FPT ; 2,8 % des femmes et 4,0 % des hommes dans la FPH.

■ **Mobilité statutaire** : parmi les fonctionnaires civils des ministères en disponibilité, 67 % sont des femmes ; parmi les agents en hors cadre, 70 % sont des hommes.

## Retraite

■ **Sur les 41 700 fonctionnaires civils de la FPE (hors la Poste et Orange) dont la pension est entrée en paiement en 2016, 56 % étaient des femmes** ; dans la FPT, sur 36 400 fonctionnaires, **il y avait 53 % de femmes** ; et dans la FPH, sur 22 800 fonctionnaires, **77 % de femmes.**

■ Le montant moyen des pensions mensuelles brutes de droit direct en paiement au 31 décembre 2016 était, dans la FPE (pensions civiles, hors la Poste et Orange) **de 2 096 euros pour les femmes et 2 478 euros pour les hommes** ; dans la FPT (CNRACL), **de 1 208 euros pour les femmes et 1 377 euros pour les hommes** ; et pour la FPH (CNRACL) **de 1 538 euros pour les femmes et 1 624 euros pour les hommes.**

## Rémunérations

■ En 2015, le salaire net mensuel (exprimé en équivalent temps plein annualisé) est, dans la FPE, **de 2 338 euros pour les femmes et 2 733 euros pour les hommes** ; dans la FPT **de 1 813 euros pour les femmes et 1 998 euros pour les hommes** ; dans la FPH **de 2 114 euros pour les femmes et de 2 673 euros pour les hommes** (pour les hôpitaux publics **de 2 163 euros pour les femmes et 2 751 euros pour les hommes**) ; et pour les établissements socio-médicaux **de 1 788 euros pour les femmes et de 1 949 euros pour les hommes**) ; dans le secteur privé, il est de 1 986 euros pour les femmes et 2 438 euros pour les hommes.

## Formation

■ Les agents des ministères (hors enseignement) ont eu en moyenne 8 jours de formation statutaire et professionnelle, autant pour les femmes que pour les hommes.

## Organisation du temps de travail et congé parental

■ **82 % des postes à temps partiel sont occupés par des femmes dans la fonction publique** (914 126 postes pour un total de 1 110 636 postes). **23 % des femmes fonctionnaires sont à temps partiel**, contre 5 % des hommes dans la fonction publique. Dans la fonction publique de l'État, sur les **6 038 agents en congé parental, 94,5 % sont des femmes** ; elles sont **96 % dans la FPT.**