

Proposition de loi (n° 1072), adoptée par le Sénat, visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique

Document faisant état de l'avancement des travaux de
M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur

6 juin 2023

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

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

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

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

À l'occasion des dix ans d'application de cette loi, la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat a rendu en juin 2022 un rapport d'information en évaluant les principales

(1) Désormais abrogé.

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

dispositions ⁽¹⁾. Les auteures du rapport saluent l'atteinte, depuis 2020, des « quotas Sauvadet » dans les trois versants de la fonction publique, mais regrettent que l'objectif principal du texte, consistant à augmenter substantiellement la part des femmes en fonction au sein de ces emplois, jusqu'à atteindre l'égalité, n'ait pas été atteint. En effet, ces 6 000 emplois environ demeurent occupés pour deux tiers par des hommes. Elles invitent à légiférer de nouveau, afin de « *changer de braquet* ».

Ce constat est partagé par de nombreuses personnes entendues par votre rapporteur. Dans son *Livre blanc 2023*, l'association 2GAP souligne notamment que le dispositif des nominations équilibrées a « *constitué une première étape positive : il a permis un début de prise de conscience du manque de parité dans la haute fonction publique, ainsi que des avancées réelles, mais à un rythme très lent et d'une ampleur en-deçà de ce qui était espéré* ».

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

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

Il revient désormais à notre assemblée d'en débattre.

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

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

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

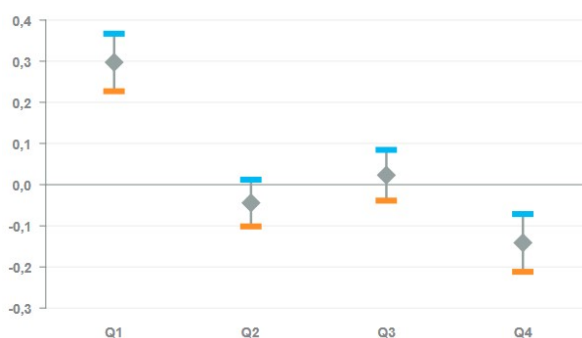
l'accès des femmes aux emplois de la haute fonction publique relève d'une triple nécessité :

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

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

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

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



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

Source : France stratégie, 2021.

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

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

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

Toutes catégories et versants de la fonction publique confondus, les femmes représentant **63 % des agents** : 57 % de la fonction publique d'État, 61 % de la

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

fonction publique territoriale et 78 % de la fonction publique hospitalière ⁽¹⁾. La fonction publique est ainsi particulièrement féminisée – dans le secteur privé, les femmes ne représentent que 46 % des personnes employées.

- *La part des femmes dans les emplois supérieurs*

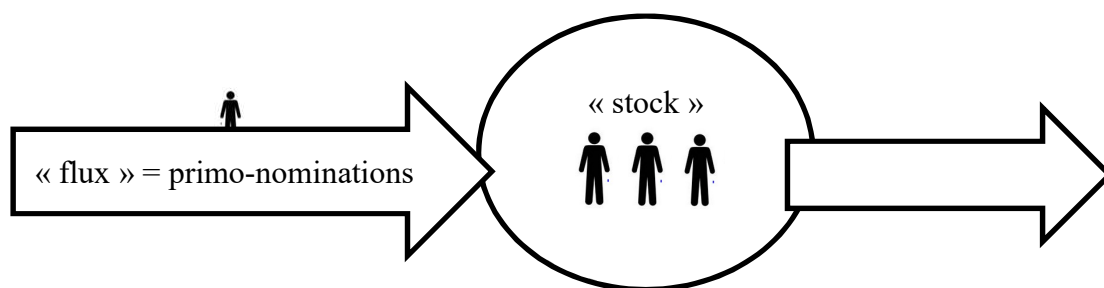
Au sein de la catégorie « A+ », les femmes représentant 43 % des agents publics. Elles représentent pourtant 67 % des fonctionnaires de la catégorie A.

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

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

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

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



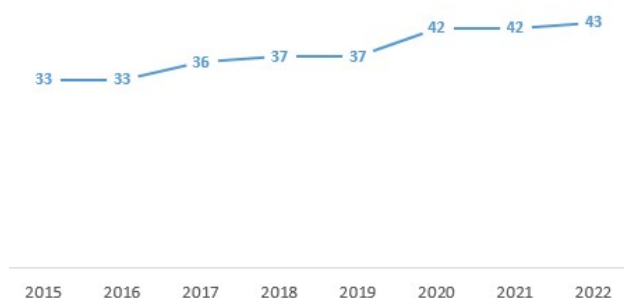
S'agissant des femmes primo-nommées au sein de ces emplois, dans les trois versants de la fonction publique, le taux de primo-nominations féminines a augmenté d'environ un point tous les ans entre 2013 et 2020, passant de 33 % à 43 % ⁽²⁾. Comme souligné par le rapport sur le bilan d'application de la « loi Sauvadet » du Sénat ⁽³⁾, cette progression s'est effectuée « en dents de scie » et fut marquée par des progrès nets puis de fortes régressions ; elle est également plus lente s'agissant de la fonction publique territoriale et celle d'État.

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

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

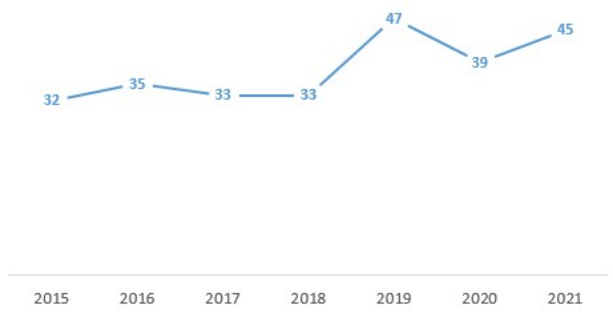
(3) Ibid.

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



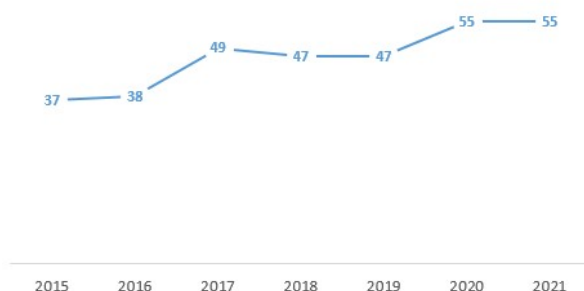
Sources : commission des Lois à partir des chiffres transmis par le ministère de la transformation et de la fonction publiques.

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



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

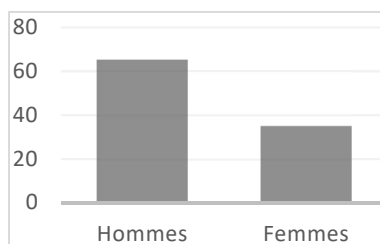
TAUX DE PRIMO-NOMINATIONS DE FEMMES DANS LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE



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

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

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



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

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



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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— **les violences sexuelles et sexistes (VSS)** : conformément à l'annonce par le Président de la République lors de son discours du 25 novembre 2017 à l'occasion de la journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes et du lancement de la grande cause du quinquennat, le cinquième axe de l'accord du 30 novembre 2018 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique a pour objet de « *renforcer la prévention*

et la lutte contre les violences sexuelles et sexistes ». La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a rendu obligatoire la mise en place par les employeurs publics de dispositifs de signalement et de suivi des violences sexistes et sexuelles, de harcèlement moral et de discrimination. Le bilan réalisé pour l'année 2021 dans la fonction publique de l'État montre que 755 saisines ont été enregistrées.

Pour renforcer l'efficacité des actions de prévention, de traitement et de sanction de ces agissements, la direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP) a publié en novembre 2022 un guide pour lutter contre les violences sexistes et sexuelles dans la fonction publique. Elle a également rendu public en annexe de ce rapport le nombre de sanctions disciplinaires prises dans la fonction publique de l'État :

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

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

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

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

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

sexistes contre des femmes ont été recensés en 2019 et 273 cas de harcèlement sexuel ⁽¹⁾.

— **les secrétaires de mairie** : emplois occupés dans leur quasi-totalité par des femmes, les secrétaires de mairie assurent des missions diverses et constituent les véritables « *chevilles ouvrières de la vie communale* » ⁽²⁾. Alors qu'un tiers de ces agents pourrait partir en retraite d'ici à 2030, ce métier connaît d'importantes difficultés de recrutement. L'enjeu de la revalorisation du métier de secrétaire de mairie a fait l'objet d'une proposition de loi enregistrée à la Présidence du Sénat le 30 mars 2022 ⁽³⁾ et adoptée en avril dernier, et d'une seconde proposition de loi enregistrée à la Présidence du Sénat le 1^{er} mai 2023 ⁽⁴⁾ et en cours d'examen par la commission des Lois du Sénat. Le premier texte, dans sa version adoptée par le Sénat, a pour objet d'améliorer leur formation, faciliter leurs évolutions de carrière et ouvrir la possibilité pour les communes de 1 000 à 2 000 habitants de recruter des contractuels pour ces emplois. La seconde tend à créer, notamment, une voie de promotion interne dérogatoire pour les agents de catégorie C qui exercent cette fonction pour faciliter leur nomination en catégorie B, et à donner aux agents qui exercent ce métier le bénéfice d'avancements de carrière accélérés.

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

*

* *

(1) Contribution écrite de « Dirigeantes et territoires ».

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

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

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

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

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

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

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

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

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

➤ **Modification apportée par le Sénat**

Le Sénat a adopté un amendement en commission des Lois.

1. L'état du droit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(4) Article 3.

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

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

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

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

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

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

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

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

Exemples de projets financés :

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

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

En 2023, 107 dossiers ont été déposés pour les trois versants de la fonction publique et 82 ont été sélectionnés, pour un financement de 874 000 euros (à 53 % pour la fonction

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

publique de l'État, 27 % pour la fonction publique territoriale et 20 % pour la fonction publique hospitalière).

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

b. La dispense de contribution financière

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Le dispositif proposé

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

3. Les modifications apportées par le Sénat

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

En conséquence :

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

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

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

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

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

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

*

* *

Article 2

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

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

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

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

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

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

➤ **Modification apportée par le Sénat**

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

1. L'état du droit

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

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

Les emplois concernés sont :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b. Évaluation du dispositif

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

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

Déclinée par versant de fonction publique, cette évolution révèle toutefois une progression « en dents de scie » et des progrès tardifs dans la fonction publique territoriale et la fonction publique de l’État. En 2021, le taux de primo-nominations féminines s’élève à 42 % dans la fonction publique de l’État, 45 % dans la fonction publique territoriale et 55 % dans la fonction publique hospitalière.

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

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

2. Le dispositif proposé

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

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

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

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

3. Les modifications apportées par le Sénat

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

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

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

— un premier (n° 26 *rect. ter*), déposé par le Gouvernement, qui instaure une dérogation pour les administrations « *qui partent de plus loin en terme de primo-nominations à des postes à responsabilités* » d'après son exposé sommaire. Les administrations pour lesquelles les nominations ont concerné moins de 40 % de personnes de chaque sexe en moyenne au titre des années 2020 à 2022, seraient

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

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

soumises, à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi et jusqu'au 1^{er} janvier 2025, à une obligation de progression de ce taux de trois points. À compter du 1^{er} janvier 2025, ils seraient soumis à une obligation de progression de ce taux de trois points tous les trois ans, jusqu'à ce que le taux mentionné au premier alinéa de l'article L. 132-5 du code général de la fonction publique soit atteint ;

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

*

* *

Article 3

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

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

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

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

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

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

➤ **Modification apportée par le Sénat**

Le Sénat a adopté un amendement en commission des Lois.

1. L'état du droit

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

— emplois supérieurs ;

— autres emplois de direction de l'État ;

— emplois de direction des établissements publics de l'État ;

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

— emplois de direction de la fonction publique hospitalière.

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

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

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

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

Les emplois non concernés par le dispositif de nominations équilibrées

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

de cabinet (directeur de cabinet et directeur adjoint, chef de cabinet) par la secrétaire générale du Gouvernement et par le cabinet de la Première ministre. » ;

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

2. Le dispositif proposé

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

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

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

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

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

3. Les modifications apportées par le Sénat

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

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

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

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

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

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

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

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

*

* *

Article 3 bis

(art. L. 132-9-1 [nouveau] du code général de la fonction publique)

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

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

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

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Il s'agit d'une disposition nouvelle.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

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

1. L'état du droit

a. Dans le secteur privé

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

De plus, l'article 14 de la loi n° 2021-1774 du 24 décembre 2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle, dite « loi Rixain » étend cette obligation en prévoyant qu'à compter du 1^{er} mars 2026, les entreprises qui emploieront au moins 1 000 salariés pour le troisième exercice consécutif, seront contraintes de respecter le taux minimal de 30 % de personnes de chaque sexe parmi les cadres dirigeants, d'une part, et les membres des instances dirigeantes, d'autre part. À partir du 1^{er} mars 2029, le taux passera à 40 %.

b. Dans le secteur public

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

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

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

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

c. La nécessité de légiférer

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

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

- 43 % dans la fonction publique hospitalière ;
- 39 % dans la fonction publique territoriale ;
- 35 % dans la fonction publique de l'État ⁽²⁾.

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

— la part des femmes dans les emplois supérieurs du ministère des affaires étrangères s'établissait à 29 % en 2021, et ceux du ministère des armées à 30 % ⁽³⁾ ;

— la part des femmes occupant l'emploi de directeur général des services au sein des collectivités territoriales était de 20 % en 2020 ⁽⁴⁾ et plus la strate de population de la collectivité est élevée, plus la part des femmes diminue ⁽⁵⁾ ;

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

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

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

(4) Ibid.

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

— dans la fonction publique hospitalière, seulement 23 % des chefs d'établissement sont des femmes en 2022 ⁽¹⁾.

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

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

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

— la variation de la part des femmes dans ces emplois dépend également de la composition initiale du « vivier », qui peut être peu féminisé. Dès lors, « *les quotas peuvent manquer d'efficacité à court terme* ». S'agissant de cette dimension, votre rapporteur considère à l'instar des auteures du rapport que l'absence de vivier constitue toutefois trop souvent un « *faux prétexte, témoignant de la persistance de résistances systématiques* » ⁽²⁾.

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

2. Le dispositif proposé

a. En commission des Lois

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

Dans sa version issue de l'examen en commission des lois, l'article 3 *bis* crée un nouvel article L. 132-9-1 dans le code général de la fonction publique, disposant que la proportion de personnes de chaque sexe occupant les emplois de chacun des ensembles mentionnés dans l'article L. 132-5 du même code,

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

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

c'est-à-dire ceux soumis à l'obligation de primo-nominations équilibrées, ne peut être inférieur à 40 %. La disposition est introduite à la fin de la section 2 du chapitre II du titre III du livre Ier du code général de la fonction publique, relative aux « *nominations équilibrées entre les femmes et les hommes* ».

Lorsque l'employeur ne respecte pas cette obligation :

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

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

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

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

b. En séance publique

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

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

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

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

*

* *

Article 4

(section 3 du chapitre II du titre III du livre Ier du code général de la fonction publique)

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

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

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

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

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

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

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

1. L'état du droit

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

i. Son fonctionnement

Afin de supprimer les écarts de rémunérations entre les femmes et les hommes dans l'entreprise et d'assurer une répartition équilibrée de chaque sexe parmi les cadres dirigeants et les membres des instances dirigeantes, et conformément à la recommandation de la Commission européenne de 2014 relative au renforcement de l'égalité des rémunérations des femmes et des hommes, la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel dispose que dans les entreprises d'au moins 50 salariés, l'employeur est tenu de publier chaque année l'ensemble des indicateurs relatifs aux écarts de rémunérations entre les femmes et les hommes et les actions mises en œuvre pour les supprimer. Cet outil a été codifié à l'article L. 1142-8 du code du travail. Cette obligation s'est appliquée entre 2019 et 2020 à toutes les entreprises de plus de 250 salariés, et depuis 2020 à toutes celles de plus de 50 salariés.

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

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

LISTE DES INDICATEURS

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

L'annexe I de ce chapitre, pour les entreprises de plus de 250 salariés, et l'annexe II, pour celles comptant entre 50 et 250 salariés, précisent les modalités de calcul et d'évaluation des indicateurs. Elles définissent notamment la période de référence, les salariés à prendre en compte dans le calcul, les éléments de rémunérations et attribuent à chaque indicateur un nombre de points. Par exemple, l'écart de taux d'augmentations individuelles pour les entreprises de plus de 250 salariés est évalué sur 20 points. L'écart de taux d'augmentations entre les sexes permet à l'entreprise d'obtenir 20 points s'il est inférieur ou égal à 2 points de pourcentage, 10 points s'il est supérieur à 2 et inférieur ou égal à 5 points de pourcentage, *etc.*, jusqu'à 0 point s'il est supérieur à 10 points de pourcentage.

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

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

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

ii. Les sanctions

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

Article L. 2242-1 du code du travail

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

(...)

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

Lorsque les résultats obtenus par l'entreprise au regard de ces indicateurs se situent en-deçà d'un niveau défini par décret (fixé à 85 points par l'article D. 1142-6-1 du même code) l'employeur fixe et publie les objectifs de progression de chacun de ces indicateurs, selon les modalités prévues aux articles L. 2242-1 et L. 2242-3 du même code et dans des conditions définies par le même décret ⁽³⁾.

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

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

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

Dans les entreprises d'au moins 50 salariés, lorsque les résultats obtenus par l'entreprise se situent en-deçà d'un niveau défini par décret (fixé à 75 points par l'article D. 1142-8 du même code), l'entreprise dispose de trois ans pour se mettre en conformité. À l'expiration de ce délai, si les résultats sont toujours inférieurs à 75 points, l'employeur peut se voir appliquer une pénalité financière en application de l'article L. 1142-10 du code du travail ⁽¹⁾.

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

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

iii. L'évaluation du dispositif

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

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

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

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

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

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

La plupart des personnes entendues par votre rapporteur ont souligné toute la pertinence et l'utilité de cet indicateur. Toutefois, certaines limites ont également été mises en avant ⁽²⁾ :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

i. Le rapport social unique

L’article 9 *bis* de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a créé le rapport social unique. Les dispositions le concernant ont été codifiées aux articles L. 231-1 et suivants du code général de la fonction publique.

Les administrations de l’État, les autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, les établissements publics de l’État, les

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Le dispositif proposé

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

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

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

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

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

Selon les termes de l'exposé des motifs, cet article vise ainsi à « *mettre en place, dans le secteur public, un index de l'égalité professionnelle, sur le modèle de ce qui existe dans le secteur privé* ». Il s'agit d'une transposition de la recommandation n° 11 du rapport de la Délégation aux droits des femmes du Sénat précédemment mentionné, dont les auteures regrettent « *l'éclatement des indicateurs et leur manque de lisibilité* » qui « *plaident donc pour une centralisation au sein d'un index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes propre au secteur public* » ⁽¹⁾.

3. Les modifications apportées par le Sénat

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

a. Obligation de publication

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

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

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

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

l'absence d'élaboration du plan d'action en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

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

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

b. Obligation de résultat

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

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

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

La rapporteure de la commission des Lois du Sénat, Mme Françoise Dumont, a ainsi considéré que le seuil de population de 20 000 habitants proposé dans la version initiale de l'article 4 pour la définition du périmètre des collectivités territoriales concernées était trop bas en raison de la « *nécessité de ne pas engendrer de contraintes trop fortes pour les administrations* » et « *de disposer d'une base de données suffisamment fournie et révélatrice* » ⁽¹⁾. Le critère des « 50 agents en gestion » lui est apparu pertinent par cohérence avec les critères en vigueur dans le secteur privé. Elle a également jugé

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

souhaitable d'intégrer le Centre national de la fonction publique territoriale dans le champ des administrations soumises à cette obligation de publication, par souci de cohérence avec les dispositions relatives à l'obligation de nominations équilibrées. De plus, la rapporteure a proposé de supprimer le lien prévu dans la proposition de loi initiale entre l'index et le plan d'action pluriannuel. Enfin, la rapporteure a instauré un système de sanction qui reprend les dispositions existantes dans le secteur privé.

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

*

* *

Article 5

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

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

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

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

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

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

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le présent article a été introduit en séance publique.

1. L'état du droit

Le code général de la fonction publique dispose, à son article L. 716-1, que les départements ministériels, les régions, les départements, les collectivités territoriales de plus de 80 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants et les établissements publics hospitaliers dotés d'un budget de plus de 200 millions d'euros publient chaque année, sur leur site internet, la somme des dix rémunérations les plus élevées des agents relevant de leur périmètre, en précisant également le nombre de femmes et d'hommes figurant parmi ces dix rémunérations les plus élevées.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

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

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

*

* *