

# **LA FORCE DE L'ÉGALITÉ**

*Les inégalités de rémunération et de parcours professionnels entre  
femmes et hommes dans la fonction publique*

## **RAPPORT AU PREMIER MINISTRE**

De Françoise Descamps-Crosnier,  
Députée des Yvelines

- 27 décembre 2016 -

RAPPORT N°

# SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	3
INTRODUCTION.....	5
1 L'existence d'inégalités de rémunérations et de carrières dans la fonction publique : un diagnostic avéré mais complexe à établir .....	9
1.1 Des données nombreuses et hétérogènes .....	9
1.1.1 Des études diverses mais peu comparables.....	9
1.1.2 Des outils pertinents mais peu répandus : les études de cohortes.....	11
1.2 Analyse des écarts de rémunération et de carrière.....	12
1.2.1 En première approche : un écart global de rémunérations de 19% .....	12
1.2.2 Des écarts entre filières : les parois de verre.....	15
1.2.3 Toutes choses égales par ailleurs, un écart résiduel persiste .....	20
1.2.4 Des pensions qui restent inférieures à celles des hommes .....	25
1.2.5 La persistance du plafond de verre.....	28
1.3 Propositions pour une meilleure évaluation et un meilleur outil statistique.....	31
1.3.1 Fournir un classement des facteurs explicatifs plutôt que se focaliser sur la notion d' « écart non expliqué » .....	31
1.3.2 Remédier au problème des données manquantes .....	32
2 Des facteurs d'inégalités identifiés : des correctifs possibles .....	33
2.1 Des facteurs endogènes, propres à la fonction publique.....	33
2.1.1 L'effet de notre modèle de fonction publique.....	33
2.1.2 Les modes de management de la fonction publique.....	35
2.1.3 Objectivation et transparence au service d'un management juste.....	39
2.2 Des facteurs exogènes : la possibilité d'un rôle prescripteur.....	45
2.2.1 Les conséquences de l'inégal investissement dans la vie familiale .....	45
2.2.2 La reproduction des stéréotypes : de l'éducation inégalitaire au quotidien de l'administration.....	48
3 La mobilisation des pouvoirs publics : une dynamique à amplifier.....	55
3.1 Une action publique ambitieuse à conforter .....	55
3.1.1 La mise en œuvre du protocole de 2013 : une relance est nécessaire .....	55
3.1.2 Le rapport sur l'égalité dans les collectivités territoriales et les EPCI : une obligation insuffisamment respectée.....	57

3.1.3	Les nominations équilibrées : une mise en œuvre volontariste à développer .....	58
3.1.4	La labellisation : un outil pour savoir et faire savoir .....	61
3.2	Les réformes les plus récentes : un impact à prendre en compte .....	62
3.2.1	Les effets des réformes des organisations dans les territoires .....	62
3.2.2	La modification des structures de rémunération .....	63
3.3	Une gouvernance insuffisante à clarifier et à rebâtir.....	65
3.3.1	Un maillage ministériel à conforter.....	65
3.3.2	Le besoin d'une coordination et d'un pilotage renforcés par la DGAFP .....	66
4	Aller plus loin.....	67
4.1	Du symbolique aux travaux pratiques : s'inscrire dans le temps long .....	67
4.1.1	<i>Femme, j'écris ton nom</i> .....	67
4.1.2	Pour une égale reconnaissance : l'exemple des médailles du travail .....	68
4.1.3	Des enseignements à tirer de situations spécifiques.....	69
4.2	La nécessité d'une approche systémique.....	73
4.2.1	Les pouvoirs publics prêts pour une nouvelle étape.....	73
4.2.2	La notion de travail de valeur égale.....	74
	RECOMMANDATIONS DE LA MISSION .....	78
	LETTRE DE MISSION .....	85
	LISTE DES AUDITIONS.....	89
	ANNEXE 1 : Bibliographie.....	94
	ANNEXE 2 : Exploitation du questionnaire en ligne .....	100
	ANNEXE 3 : Présentation et méthodologie des études.....	101
	ANNEXE 4 : Note explicative de la DGAFP sur les données .....	104
	ANNEXE 5 : Les inégalités de retraite .....	121
	ANNEXE 6 : Typologie des mobilités.....	135
	ANNEXE 7 : Contributions .....	141
	ANNEXE 8 : Décret du 30 décembre 1907 .....	201
	ANNEXE 9 : Circulaire du 22 décembre 2016 .....	202
	SIGLES UTILISÉS.....	209

# INTRODUCTION

*"On dit que le temps change les choses, mais en fait le temps ne fait que passer et nous devons changer les choses nous-mêmes".*

- Andy Warhol

[1] Par une lettre en date du 1<sup>er</sup> juillet 2016, le Premier Ministre m'a confié une mission portant sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique. Cette mission vise à identifier les éventuelles discriminations existantes dans le système de promotion de la fonction publique conduisant à des écarts de traitements et de pensions entre les femmes et les hommes. La mission est invitée à analyser les grilles indiciaires et les compléments de salaire à niveau de responsabilité équivalente quel que soit le corps de la fonction publique ainsi que les parcours de carrière offerts et les freins qui peuvent empêcher les femmes de dérouler ces parcours.

[2] Durant nos travaux, j'ai souhaité que la mission s'inscrive dans la perspective de fournir un **rappor utile** qui permette, à travers plusieurs propositions s'échelonnant du court au long terme, de la pratique à la loi organique, de faire progresser le sujet de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique lequel, de l'avis de l'ensemble des personnes auditionnées, représente un véritable enjeu présentant de réelles marges de progression.

[3] La mesure même des inégalités est apparue comme un sujet à part entière. L'existence même d'inégalités de rémunérations dans la fonction publique peut prêter à question puisque le système indiciaire n'établit pas de distinction entre femmes et hommes. Le temps d'un traitement différencié de la part de l'Etat, établi par des textes tels que le décret du 30 décembre 1907 présenté à l'annexe 8, est heureusement révolu. Mais des fonctionnaires qui se sont manifestés à l'occasion de cette mission à travers leurs témoignages ont émis des doutes quant à l'existence d'inégalités. Or elles sont bien là. Au sein des corps et des cadres d'emploi. Entre les filières. Au long de la carrière. Au quotidien, parfois, dans les relations entre agent.e.s.

[4] La mission a pu constater rapidement que si de nombreux rapports et études sont disponibles, ces documents s'inscrivent rarement dans une échelle de temps long – témoignant ainsi de la prise en compte relativement récente du sujet de l'égalité professionnelle – et permettent difficilement une analyse croisée de leurs données dont les caractéristiques varient sensiblement. Comment concevoir des politiques publiques efficaces en faveur de l'égalité professionnelle si le sujet est mal mesuré et si son analyse repose sur des données partielles ? La mission s'est attachée à mesurer le phénomène à travers le recueil d'un maximum d'éléments sans avoir pu disposer en nombre d'outils globaux tels que des études de cohorte.

[5] Pour cette raison, la mission a tenu à consulter aussi largement que possible : ce sont donc **49 auditions** qui ont été conduites. Dans le même esprit, la mission a souhaité pouvoir recueillir les témoignages directs des personnes faisant l'objet même de ses travaux : les fonctionnaires et les agent.e.s. Grâce à un questionnaire en ligne hébergé sur le site du ministère de la Fonction publique, ce sont **856 témoignages d'agent.e.s public.que.s** qui ont été recueillis du 14 octobre au 15 décembre 2016 (cf. annexe 2).

[6] A travers plusieurs de ces témoignages – souvent venus d'hommes mais pas uniquement – un certain nombre d'angoisses se sont exprimées, témoignant de la sensibilité du sujet de l'égalité entre les femmes et les hommes. N'en fait-on pas trop ? Existe-t-il véritablement un problème ? Les

femmes ne sont-elles pas trop favorisées par les plus récentes mesures ? Ne crée-t-on pas un déséquilibre trop grand entre les un.e.s et les autres ? Ne serions-nous pas dans un effet de mode ? Ne privilégierions-nous pas le sexe sur les compétences ?

[7] Autant de questions et de sources d'inquiétude que la mission espère pouvoir lever en partie grâce à ses travaux tout en insistant sur un élément essentiel : **toute avancée dans la direction de l'égalité professionnelle réelle profite à tous**. De nombreux exemples ont été fournis pendant les auditions pour illustrer le fait que nombre d'avancées conçues initialement pour les femmes se sont révélées représenter des progrès pour tous. Ainsi l'arrivée de femmes dans des professions très masculinées a été synonyme d'avancées pour leurs collègues masculins comme dans la gendarmerie où les plannings étaient faits la veille pour le lendemain. L'arrivée des femmes a été l'occasion de repenser l'organisation pour une gestion plus anticipée. Au bénéfice de tous.

[8] Encore faut-il que les femmes puissent entrer. Il faut parfois forcer quelque peu la porte. Nombre d'acteurs auditionnés, nombre de fonctionnaires ayant témoigné ont exprimé leur inconfort avec l'idée qu'il fallait parfois des mesures contraignantes – comme le dispositif des nominations équilibrées – pour que les choses avancent. Mais chacun en a reconnu la nécessité. Il a fallu passer par la loi pour faire progresser la parité dans le monde politique. Il faut aussi passer par des outils contraignants pour faire progresser l'égalité entre les femmes et les hommes dans le monde du travail, fut-il public.

[9] Dès le départ, femmes et hommes ne se présentent pas devant la porte d'entrée des écoles de la fonction publique sur un plan d'égalité. Une éducation structurellement inégalitaire a déjà jeté les bases d'une différenciation dès le stade du concours. Comme l'a exprimé l'une des personnes auditionnées : « *La construction de l'ambition et de la légitimité a pris deux chemins parallèles chez les filles et les garçons.* » Par différents effets que la mission s'est attachée à identifier, lorsqu'ils sortent de la fonction publique, femmes et hommes ne sont plus sur le pied d'égalité qu'on pouvait leur prêter – à tort – avant qu'ils ne franchissent le pas de la porte des écoles du service public : moindre rémunération en cours de carrière, moindre retraite à la sortie et moindre progression de carrière sont les constats sautant le plus aux yeux. La mission s'est attachée à expliquer les facteurs conduisant à cette situation dont la puissance publique, en sa qualité d'employeur et en raison de son rôle prescripteur, ne peut se satisfaire et dont elle ne se satisfait pas comme le prouvent les différentes **mesures volontaristes prises par l'Etat depuis 2012** et dont cette mission est l'un des aspects, la plus importante d'entre elles demeurant le protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique du 8 mars 2013.

[10] Cette **volonté de changement et de progrès**, la mission l'a rencontrée auprès de ses différents interlocuteurs, qu'il s'agisse des acteurs des trois versants de la fonction publique, au cours des auditions, ou bien encore à travers les témoignages. Parce qu'elle est pleinement inscrite dans la société française, la fonction publique en reproduit aussi les biais et les inégalités mais sa volonté de faire évoluer la situation dans le sens du progrès ne saurait être démentie. La question est désormais identifiée même si sa prise en charge peut s'opérer de manière hétérogène.

[11] Il existe un **terrain favorable** pour porter les politiques d'égalité en ce sens que les acteurs sont convaincus de leur bien fondé et partagent de nombreuses analyses de diagnostic quant à la situation actuelle.

[12] La mission constate également que l'environnement dans lequel ce diagnostic – globalement partagé – s'inscrit, est par ailleurs soumis à de **fortes évolutions** qui peuvent présenter des **risques** en matière d'égalité entre les femmes et les hommes : réforme territoriale en ce qui concerne la fonction publique territoriale, modernisation de l'action publique pour la fonction publique d'Etat, mise en place d'une nouvelle organisation – exemple des groupements

hospitaliers de territoire – pour la fonction publique hospitalière, refonte du régime indemnitaire (RIFSEEP), déclinaison opérationnelle du protocole PPCR, etc. Le contexte budgétaire dans lequel opèrent les employeurs publics constitue également une difficulté pour porter des politiques d'égalité qui peuvent avoir des incidences budgétaires importantes. Ces différents éléments apparaissent comme autant de points d'attention et de vigilance pour la mission.

[13] Face à ce contexte, les acteurs publics n'en sont pas moins dépourvus de **capacités à innover** pour corriger les inégalités identifiées : la mission s'est attachée à valoriser les différentes initiatives qui ont été prises ces dernières années pour aller vers davantage d'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique.

[14] Notre fonction publique est animée de la volonté et de la compétence pour se réformer vers toujours plus d'**exemplarité** : sachons le reconnaître, le valoriser et l'accompagner.

Françoise DESCAMPS-CROSNIER

Députée des Yvelines

---

[15] **Remerciements**

[16] Je tiens à remercier les différents acteurs qui ont rendu possible la réussite de cette mission.

[17] Tout d'abord les directions et services de l'Etat cités dans la lettre de mission du Premier ministre et notamment la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) dont le soutien du directeur, M. Thierry LE GOFF, et de ses équipes, a été précieux. La mission a particulièrement pu s'appuyer sur la compétence et la disponibilité de M. Adrien FRIEZ, responsable du Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

[18] Je remercie Madame la Ministre de la Fonction publique pour son accueil de la mission au sein de son ministère ainsi que pour l'accompagnement de ses équipes et notamment celles en charge de la communication, aussi bien son cabinet que le bureau de la communication de la DGAFP, qui ont permis à l'appel à témoignages en ligne de connaître le succès qui a été le sien.

[19] Je remercie Madame la Ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des Femmes ainsi que son cabinet pour leur accompagnement et leur expertise.

[20] Je remercie le cabinet du Premier ministre pour son accompagnement au long de ces derniers mois.

[21] Je tiens à remercier plus particulièrement les professionnelles qui ont accompagné cette mission pendant ses travaux et en ont été la cheville ouvrière : Mme Corinne DESFORGES, inspectrice générale de l'administration, et Mme Adeline ROUZIER-DEROUBAIX, inspectrice générale des affaires sociales. Je remercie leurs inspections qui ont su se passer pendant quelques mois de leurs précieuses compétences.

[22] Je remercie très chaleureusement mon assistant parlementaire, M. Boris VENON, véritable coordonnateur de cette mission, qui a cumulé toutes les compétences nécessaires à la bonne réalisation de ce rapport.

[23] Je remercie les acteurs auditionnés pour leur disponibilité, leur engagement et leur appui.

[24] Je remercie enfin les agent.e.s qui ont pris le temps de participer à l'appel à témoignages pour éclairer les travaux de la mission de leur expérience et de leurs attentes.



# **1 L'EXISTENCE D'INEGALITES DE REMUNERATIONS ET DE CARRIERES DANS LA FONCTION PUBLIQUE : UN DIAGNOSTIC AVERE MAIS COMPLEXE A ETABLIR**

[25] En dépit de difficultés à pouvoir disposer de données comparables et s'inscrivant dans des séries longues, la mission a pu constater l'existence d'inégalités de rémunérations dans la fonction publique.

## **1.1 Des données nombreuses et hétérogènes**

### **1.1.1 Des études diverses mais peu comparables**

*« Je ne connais que ma fiche de paye, j'aurais du mal à avoir un avis mais je pense qu'à situation équivalente on a la même paye dans la fonction publique. J'espère que c'est le cas ! »*

- Témoignage d'un fonctionnaire d'Etat, catégorie B, titulaire, 39 ans

[26] Pour pouvoir analyser, l'idéal est de disposer de données comparables. L'exercice ne s'est pas toujours avéré des plus simples pour la mission en dépit de matériaux nombreux et de grande qualité. Il s'agit de bien appréhender les notions utilisées et la réalité qu'elles recouvrent.

#### **1.1.1.1 Des champs et des bases de données à géométrie et paramètres variables**

[27] Dans le cadre du protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique du 8 mars 2013 dont un des objectifs est d'évaluer précisément les écarts de rémunération effective afin d'établir un plan d'actions pour les supprimer, plusieurs études ont été commandées par la DGAFP. Toutes ces études ont été publiées et sont disponibles en ligne. L'annexe 3 présente leur méthodologie et leurs principales conclusions.

[28] Ces études récentes sont les suivantes :

[29] – une étude de décembre 2014 intitulée *Mesurer et analyser les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes dans la fonction publique en France* et réalisée par Dominique Meurs, Florent Fremigacci (Economix), Laurent Gobillon (Ined), Sophie Ponthieux (Insee) et Sébastien Roux (Insee, Banque de France). Cette étude sera identifiée dans la suite du rapport comme « étude Economix de 2014 » ;

[30] – une étude de 2016 intitulée *Les sources de l'écart de rémunération entre femmes et hommes dans la fonction publique* et réalisée par Chloé Duvivier (Irstea, CEE), Joseph Lafranchi (LEMMA, Université Panthéon-Assas, CEE), Emmanuel et Mathieu Narcy (CEE, ERUDITE, Université Paris-Est, TEPP). Cette étude sera identifiée dans la suite comme « étude du CEE de 2016 » ;

[31] – une étude de novembre 2014 intitulée *Décomposition des inégalités liées au genre au sein de la fonction publique* et réalisée par Mathieu Bunel, Frédéric Chantreuil, Frédéric Gavrel, Jean-Pascal Guironnet et Isabelle Lebon (Université de Caen, CREM-CNRS, TEPP-CNRS). Cette étude sera identifiée comme « étude de l'université de Caen ».

[32] De plus, la DGAFP produit un *Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique* qui comporte de nombreuses données. En outre, d'autres

études ont été produites soit antérieurement soit sur des sujets plus précis, notamment une étude sur le plafond de verre dans les ministères d'octobre 2014<sup>1</sup> intitulé pour la suite « étude sur le plafond de verre de 2014 ».

[33] Enfin, la DGAFF a fourni à la mission des tableaux d'analyse pour 29 corps de la fonction publique d'Etat (FPE) indiquant notamment les écarts de rémunération entre femmes et hommes (écarts bruts, écarts moyens, écarts nets résiduels).

[34] Si ces études permettent de dégager une même tendance, les résultats chiffrés auxquels elles aboutissent sont différents car les champs et bases de données diffèrent :

[35] – sur le champ, les non titulaires et personnels à temps non complet peuvent être inclus ou exclus ainsi que certaines catégories à statut particulier notamment les militaires et les personnels médicaux. Pour la FPH, l'inclusion ou non des personnels médicaux peut conduire à des écarts importants dans la mesure où ces personnels sont nombreux et les écarts de rémunération entre hommes et femmes plus importants que pour les personnels non médicaux ;

[36] – sur les bases de données, selon l'année d'extraction retenue, la finesse des données ainsi que le mode d'alimentation :

#### **Avantages et inconvénients des différentes bases de données**

La base SIASP produite par l'Insee est issue des fichiers de paye de la fonction publique de l'Etat et des déclarations annuelles de données sociales pour les autres versants, elle est exhaustive et très fiable pour ce qui concerne le salaire dans son ensemble. Sa limite principale porte sur la décomposition entre traitement et primes, car la variable primes n'est pas détaillée dans les données issues des DADS. Elle comprend des primes versées statutairement, sans contrepartie (comme l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires), des rémunérations d'heures supplémentaires ou complémentaires comme des primes d'objectifs.

La base DADS-EDP produite par l'Insee rassemble pour un panel de personnes, tout au long de leur vie, leurs caractéristiques socio-démographiques issues notamment de l'état civil et du recensement de la population et leurs conditions d'emploi salarié (caractéristiques de l'employeur et rémunération) issues des DADS. Elle a l'avantage de permettre une comparaison entre secteurs privé et public. Elle comporte plusieurs limites : le nombre d'heures travaillées n'est pas fourni pour la fonction publique d'Etat ou encore les salaires payés lors d'absences maternité ou maladie sont exclus pour le privé et inclus pour le public.

#### **1.1.1.2 La notion de rémunération recouvre des réalités différentes, complexes et difficiles à appréhender de façon exhaustive**

[37] La rémunération : elle inclut le supplément familial de traitement, les primes sans que l'on puisse toujours isoler ces différents éléments. Par exemple, pour la fonction publique territoriale (FPT) et la FPH, il n'est pas possible d'isoler les traitements de base des primes.

[38] Elle n'inclut pas les avantages non monétaires, par exemple un accès au mode de garde ou la prise en charge d'une partie des frais de complémentaire santé, variable selon les employeurs publics.

[39] En outre, si on choisit de considérer la rémunération principale (cas de l'enquête Economix), en sont exclus les revenus autres et les rémunérations annexes : or, dans certaines professions, le cumul d'activités est relativement fréquent, d'une part, et cela ne permet pas de bien rendre compte de la situation des employés à temps non complet de la FPT, d'autre part, dans la

---

<sup>1</sup> *Le plafond de verre dans les ministères, une analyse de la fabrication organisationnelle des dirigeant(e)s* par Catherine Mary (CNRS, CMH-PRO), Alban Jacquemart (CNRS, CMH-PRO), Sophie Pochic (CNRS, CMH-PRO), Laure Bereni (CNRS, CMH-PRO), Fanny Le Mancq (université de Caen, CesamS), Anne Revillard (Sciences Po, OSC-LIEPP)

mesure où seul l'emploi principal à temps non complet est pris en compte et non les éventuels autres emplois.

### 1.1.2 Des outils pertinents mais peu répandus : les études de cohortes

*« En trois ans au sein de la même collectivité territoriale, je n'ai obtenu aucune augmentation salariale malgré plusieurs demandes. La réponse qui m'a été faite était que la collectivité bénéficiait de moins en moins de dotations de l'Etat, ce qui expliquait qu'on ne puisse pas me donner d'augmentation. Pourtant, quelques semaines plus tard, plusieurs collègues, et en grande majorité des collègues masculins, ont obtenu comme annuellement une augmentation significative de leur salaire. »*

- Témoignage d'une ingénierie territoriale, catégorie A, contractuelle, 27 ans

[40] La fonction publique française est une fonction publique de carrière. La capacité à dérouler une carrière plus ou moins vite, avec plus ou moins de fluidité, et d'arriver à un niveau de fin de carrière plus ou moins élevé constitue donc un enjeu important pour les agent.e.s. Le fait de pouvoir se projeter dans des postes plus importants à terme, de ne pas voir son évolution arrêtée est un facteur de motivation et, *a contrario*, un élément d'insatisfaction puissant si ce déroulement est handicapé par une gestion ou des règles ressenties comme discriminatoires.

[41] Les études réalisées sous l'égide de la DGAFP présentent un grand intérêt pour mettre en lumière des différences. Si elles offrent, pour la plupart d'entre elles, une photographie de la structure des rémunérations à un instant t, certaines données statistiques permettent d'apprécier des évolutions sur le temps long. Comme la note fournie en annexe 4 l'illustre, la DGAFP, par l'exploitation du panel tous salariés de la base DADS, est à même de suivre les agents de la fonction publique depuis 1988. Bien que la base de départ de l'échantillon soit très réduite<sup>2</sup> et que les éléments contenus ne puissent pas permettre d'étude de cohorte au sens plein du terme, elle s'étoffe depuis plusieurs années et représente une base de travail particulièrement intéressante qu'il convient de développer.

[42] Les études de cohorte permettent de suivre les évolutions de carrière d'hommes et de femmes entrés au même moment dans un même corps, par le même concours. Ces études permettent notamment de mieux percevoir les causes de l'accentuation des écarts au long de la carrière.

[43] La mission dispose de quatre études de cohorte dont trois études pré-existantes : une étude de l'Ecole des Ponts portant sur les ingénieur.e.s des ponts, des eaux et des forêts, une étude portant sur les commissaires de police et une étude réalisée par le ministère de l'Economie et des Finances sur une cohorte de lauréat.e.s du concours externe (catégorie C) d'agent.e.s de constatation ou d'assiette de la direction générale des finances publiques (DGFiP).

---

<sup>2</sup> Il correspond jusqu'en 2001 inclus à un échantillon d'environ 1/24ème obtenu en gardant les individus nés en octobre d'une année paire. À partir de 2002, l'échantillon a été doublé. Pour la FPE, le fichier est enrichi avec des données individuelles spécifiques aux agents de l'État (FGE, sur la période 1988 à 2008 et SIASP, sur la période 2009 à 2013).

[44] L'étude de la mission « veille et prospective » de la direction centrale de la police nationale (DCPN) porte sur 11 promotions de commissaires de police (1995-2005) soit 561 commissaires. L'étude de la DGFIP porte sur plus de 500 personnes, cette population étant féminisée à 62% ; elle analyse leur situation personnelle et professionnelle en 1986 et en 2010. Ce type d'études nécessite d'avoir en effet des bases de données assez anciennes et bien renseignées ainsi qu'une faible mobilité des agent.e.s hors de l'institution (ici seuls 6 agent.e.s avaient quitté la DGFIP).

[45] Enfin, à la demande de la mission, le Centre national de gestion (CNG) a effectué une étude portant sur une promotion de directeur.rice.s d'hôpital, un des seuls corps géré au niveau national pour la FPH (promotion 2006). Cette étude, malgré son intérêt, ne peut être publiée en raison de la taille réduite de l'échantillon (82 personnes) qui nuirait à l'anonymat (moins de cinq personnes dans certaines catégories). Toutefois, même non publiés, de tels documents doivent pouvoir être présentés et donner lieu à des discussions au sein des instances.

**Recommandation n°1 : effectuer régulièrement des études de cohortes pour des fonctionnaires d'un même corps ou cadre d'emploi recrutés à la même date dans des fonctions similaires.**

## 1.2 Analyse des écarts de rémunération et de carrière

[46] Si des écarts sont observés au niveau « macro », il s'agit de les décomposer et de descendre à un niveau infra versant pour pouvoir notamment analyser les effets des filières. La mission s'est livrée pour cet exercice à quelques comparaisons.

### 1.2.1 En première approche : un écart global de rémunérations de 19%

*« A nouveau en poste dans une collectivité départementale, j'occupe un poste de directeur. Ma rémunération est plus de 1 000 euros inférieure à celle d'un homme qui a occupé précédemment ces fonctions. »*

- Témoignage d'une fonctionnaire territoriale, catégorie A, contractuelle, 59 ans

[47] Les études déjà évoquées se recoupent dans les observations suivantes :

[48] – il existe dans la fonction publique un écart significatif de rémunération selon le sexe: de 6,6% dans la FPH à 22,7% dans la FPE selon l'étude du CEE. Ou exprimé de façon inversée : le sexe est un contribuant important des inégalités : à plus de 10% dans la FPE ou pour les catégories B et C de la FPT<sup>3</sup> selon l'étude de l'université de Caen ;

[49] – cet écart reste significatif, de 11% à quasiment 20% selon les versants de la fonction publique, une fois enlevé le facteur « temps de travail » c'est-à-dire en particulier les temps partiels, sauf pour la FPH<sup>4</sup> ;

[50] – cet écart croît avec l'âge : selon l'étude de l'université de Caen de 2014, il passe de 6,7% en catégorie A, 5,8% en catégorie B et 7,8% en catégorie C à l'âge de 25 ans à 24,5%, 13,4% et

---

<sup>3</sup> 6,5% pour les B et quasi non significatif pour la FPH, selon l'étude de l'université de Caen de 2014

<sup>4</sup> A condition que soient exclus les personnels médicaux

14,2% à l'âge de 50 ans. Cette observation est recoupée par les données présentées en annexe 4 par la DGAFP tout en permettant de décomposer, pour la fonction publique d'Etat et par catégorie, les moments, pendant la carrière, pendant lesquels les écarts de rémunérations se creusent le plus. Les données présentées permettent de constater que l'écart de rémunération se réduit dans la seconde partie de carrière (après 45 ans) ;

[51] - des différences substantielles peuvent exister entre versants de la fonction publique mais aussi entre employeurs (entre ministères, collectivités...) ;

[52] – les facteurs qui expliquent le mieux ces écarts sont l'offre de travail (effet « temps de travail »), la ségrégation professionnelle – i.e. le fait que les femmes n'occupent pas que les mêmes emplois que les hommes – la différence d'âge et de localisation des postes. Ces facteurs ont une pondération différente selon les versants : dans la FPE et la FPT, la ségrégation professionnelle domine, dans la FPH, le facteur « offre de travail » est prépondérant :

Tableau 1 : Classement relatif des facteurs explicatifs des inégalités de rémunération par versant de la fonction publique

Facteur n°1	
<b>FPE</b>	Ségrégation professionnelle
<b>FPT</b>	Ségrégation professionnelle
<b>FPH</b>	Offre de travail
Facteur n°2	
<b>FPE</b>	Offre de travail
<b>FPT</b>	Offre de travail
<b>FPH</b>	Différence d'âge et de localisation du poste
Facteur n°3	
<b>FPE</b>	Différence d'âge et de localisation du poste
<b>FPT</b>	Primes
<b>FPH</b>	Primes

Source : *Etude du CEE de 2016*

**Recommandation n°2 : Elaborer un plan d'action pluriannuel par versant de la fonction publique dont les trois axes recourent les trois plus importants facteurs d'inégalités.**

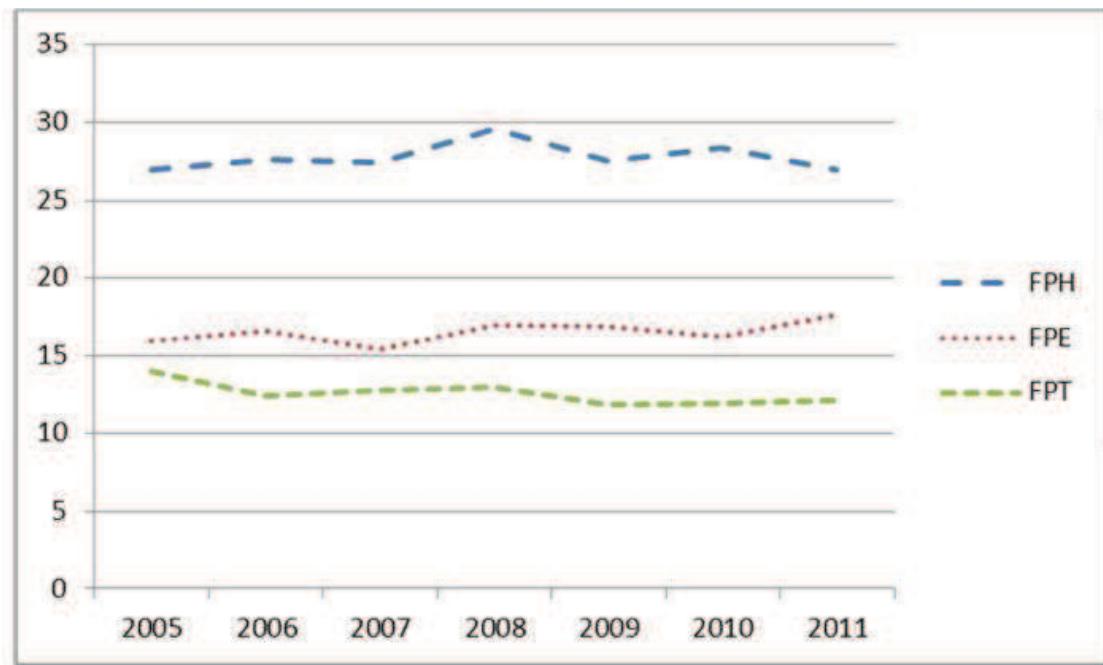
[53] Le montant brut du « manque à gagner » pour les femmes, lié notamment aux différences d'emploi occupé, d'ancienneté... est très significatif lorsqu'on le traduit en termes absolu : à 50 ans, une femme gagne en moyenne 4 000€ de moins par an qu'un homme en catégorie C, 5 400€ en catégorie B et 11 400€ en catégorie A : soit respectivement plus de deux mois de traitement pour les catégories B et C et quatre mois pour les catégories A (en salaire moyen par catégorie)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Etude de l'Université de Caen de 2014. Données salaire moyen issues du rapport 2015 sur l'état de la fonction publique

[54] Surtout, pour la fonction publique d'Etat, cet écart stagne, malgré une élévation du niveau de diplôme plus importante pour les femmes<sup>6</sup>. Pour la fonction publique territoriale, il baisse très légèrement :

Graphique 1 : Evolution des écarts de salaires mensuels nets moyens entre les hommes et les femmes dans la fonction publique (2005-2011)



Source : DGAEP

[55] La stagnation des écarts s'explique aussi par l'inertie inhérente au système de la fonction publique.

[56] Ces écarts ne sont pas très différents de ceux existants dans le secteur privé, bien qu'un peu plus faibles. D'ailleurs, selon l'étude Economix, si l'on appliquait aux salariés du privé les mécanismes du secteur public, l'écart de rémunération entre femmes et hommes ne serait réduit que de deux points (de 19% à 17%).

[57] Cet écart un peu plus faible dans la fonction publique s'explique en particulier par le fait que l'écart de rémunération entre bas et hauts salaires est plus faible dans le public : ainsi, les femmes situées dans le bas de la distribution des rémunérations du public sont mieux payées que celles situées au même niveau dans le secteur privé alors qu'*a contrario*, les hommes à forte rémunération sont comparativement moins bien rémunérés dans le public que dans le privé<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> INSEE, Dossier « Ecart revenu salaire hommes-femmes, données de 2012 »

<sup>7</sup> Mesurer et analyser les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes dans la fonction publique en France, Meurs, Fremigacci (Economix), Gobillon (Ined), Ponthieux (Insee)

## 1.2.2 Des écarts entre filières : les parois de verre

*« Ma femme, éducatrice de jeunes enfants en collectivité territoriale (bac +2), gagne 1000€ de moins que moi qui n'ai qu'un CAP. Elle est dans une filière typiquement féminine. Le niveau des primes est particulièrement bas mais surtout : elle n'a pas comme moi droit aux promotions internes, aux examens professionnels et il lui est imposé d'avoir le diplôme + concours !! N'est-ce pas l'Etat qui devrait garantir l'équité ? »*

- Témoignage d'un technicien de la fonction publique territoriale, catégorie B, titulaire, 54 ans

[58] Pour analyser les écarts de rémunération et de perspectives de carrière selon les filières, la mission a choisi d'étudier pour chaque fonction publique un corps d'emploi « masculinisé » versus un corps d'emploi « féminisé ». L'étude porte pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière sur des corps de catégorie C. Elle ne constitue donc qu'un exemple, bien que portant sur des catégories relativement nombreuses (320 000 ETP<sup>8</sup> soit 40% des effectifs pour la FPH).

**1.2.2.1 Dans la fonction publique d'Etat, la ségrégation professionnelle, dont les « parois de verre » sont un constituant, représente le déterminant majeur des inégalités**

[59] Selon l'étude de 2016 du CEE précitée<sup>9</sup>, dans la FPE, le déterminant « ségrégation professionnelle » explique 53,9% de l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes (76,5% si on exclut les enseignants), bien loin devant les différences d'offre de travail ou les différences d'âge et de localisation.

**1.2.2.2 Dans la fonction publique territoriale, la dévalorisation relative des filières féminisées est très nette, tant en termes de rémunération que de carrière**

[60] En termes de rémunération, l'étude de l'université de Caen de 2014 montre que les primes accentuent les inégalités de rémunération dans la territoriale pour la catégorie C : les primes sont impactées à 14,45% par le sexe contre 10,92% pour les traitements.

[61] Cela est dû notamment à la différence des primes entre les filières technique d'une part, sociale (et aussi administrative) de l'autre.

[62] La mission a donc comparé ces deux filières en choisissant d'étudier les parcours dans les cadres d'emplois suivants :

- pour la filière sociale :

- les agent.e.s techniques spécialisé.e.s des écoles maternelles (catégorie C) : ils/elles sont chargé.e.s de l'assistance au personnel enseignant pour la réception, l'animation et l'hygiène des très jeunes enfants ainsi que la préparation et la propreté des locaux.
- Ainsi que les auxiliaires de puériculture (catégorie C) : ils/elles participent à l'élaboration et au suivi du projet de vie d'un établissement accueillant des enfants ;

---

<sup>8</sup> Equivalents temps plein

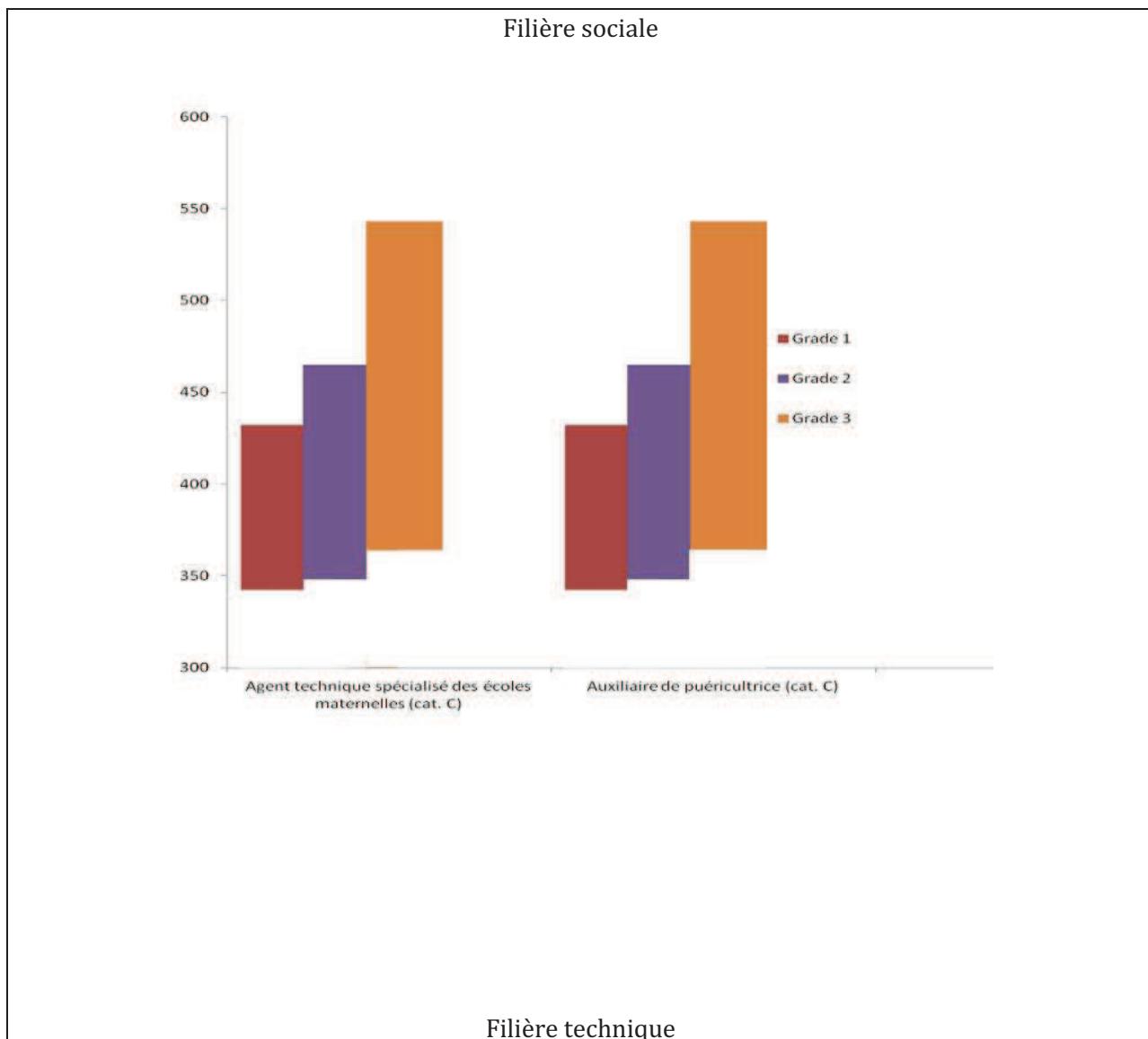
<sup>9</sup> Les sources de l'écart de rémunération entre femmes et hommes dans la fonction publique, Duvivier, Lafranchi et Narcy

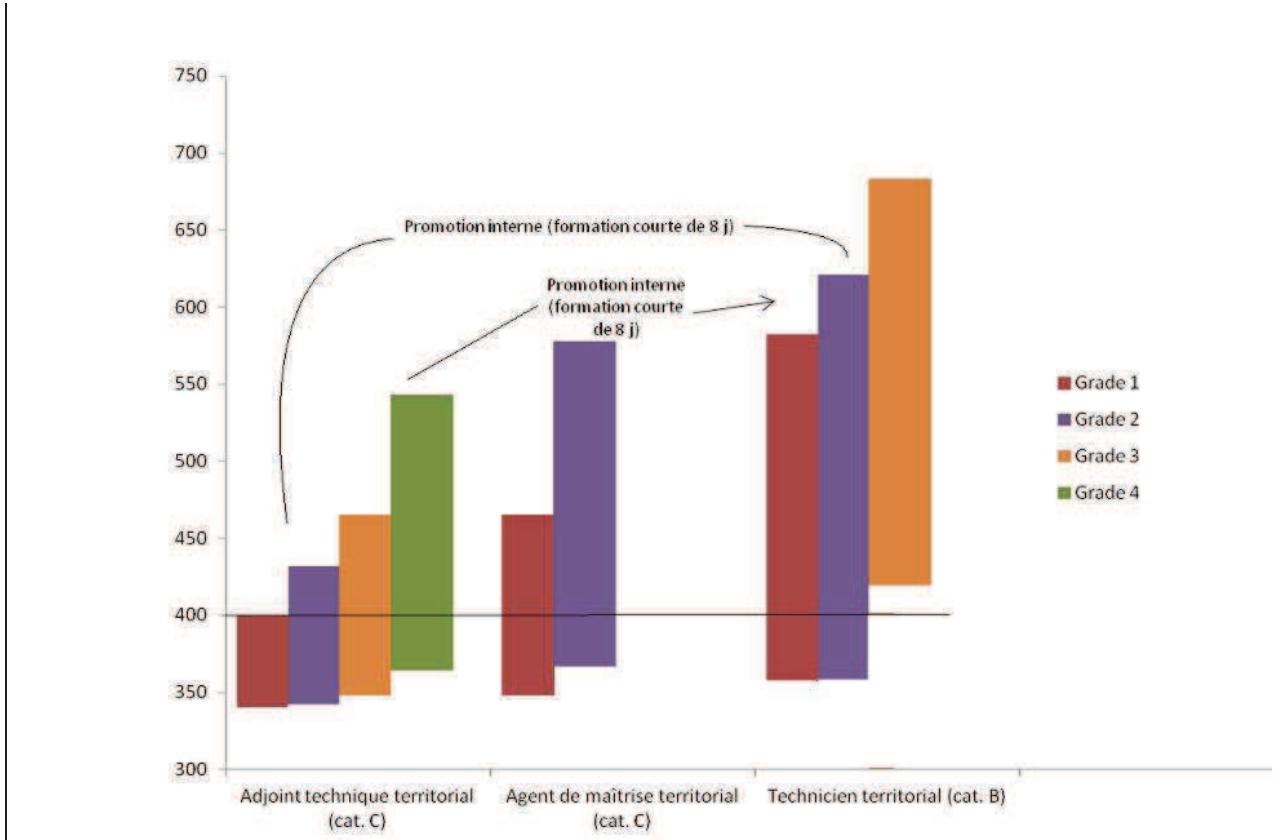
ils/elles prennent en charge les enfants et collaborent à la distribution des soins quotidiens ;

- pour la filière technique :

- les adjoint.e.s techniques (catégorie C) : ils/elles sont chargé.e.s de tâches d'exécution dans les domaines du bâtiment, de la voirie, des espaces verts ; ils/elles peuvent également être éboueur.euse.s, fossoyeur.euse.s, égoutier.e.s, conducteur.rice.s, gardien.ne.s, ...
- les agent.e.s de maîtrise (catégorie C) : ils/elles sont chargé.e.s de missions et de travaux techniques comportant notamment le contrôle de la bonne exécution de travaux confiés à des entreprises ou effectués en régie ;
- les technicien.ne.s territoriaux.ales (catégorie B) : ils/elles sont chargé.e.s, sous l'autorité d'un.e supérieur.e hiérarchique de la conduite des chantiers ; ils/elles assurent l'encadrement des équipes et contrôlent les travaux confiés aux entreprises.

Schéma 1 : Les carrières des agent.e.s des filières sociale et ouvrière de la catégorie C de la fonction publique territoriale





Source : Mission

[63] Certaines filières de la FPT en catégorie C n'offrent aucune possibilité de promotion interne pour les agent.e.s. Il n'y a pas de cadre d'emplois de « débouché ». Ces filières sont essentiellement féminines (24 600 auxiliaires de puériculture dont 99,5 % de femmes ; 47 000 ATSEM dont 99,7% de femmes). *A contrario*, pour la filière technique, un passage en catégorie B est possible par promotion interne, avec une formation très courte. La progression au sein même des catégories n'est pas séquencée de la même manière, le nombre de grades des filières féminisées étant souvent moins élevé que pour les filières masculinisées, offrant par là même des perspectives de progression de carrière plus faible.

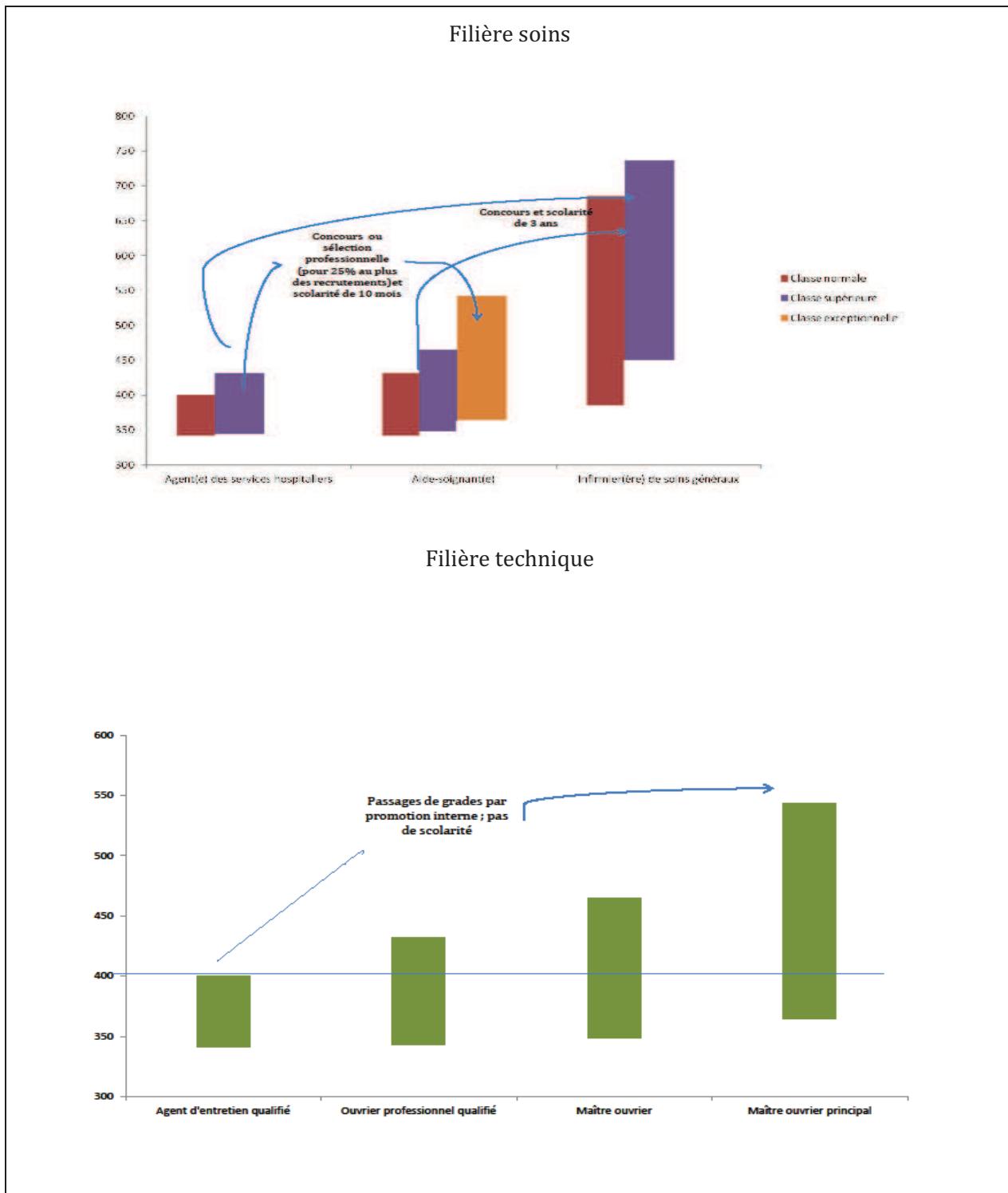
[64] Il y a donc là une discrimination indirecte envers les femmes, avec une conséquence lourde sur leur rémunération puisque l'indice terminal de leur carrière culmine à 543.

#### 1.2.2.3 Dans la fonction publique hospitalière, au contraire des autres versants, la filière soins très féminisée est mieux rémunérée que la filière ouvrière

[65] Cette exception est visible dans l'étude du CEE puisque le facteur de ségrégation professionnelle joue en faveur des femmes dans la FPH. *A contrario*, l'âge joue en défaveur des femmes – les femmes sont plus jeunes – de même que l'offre de travail ou la localisation des postes.

[66] Pour la catégorie C par exemple, la filière soins (agent.e.s de service hospitaliers qualifié.e.s ou ASHQ, aides-soignant.e.s ou AS) bénéficie de la même grille que la filière ouvrière (agent.e.s d'entretien qualifié.e.s ou AEQ, ouvrier.e.s qualifié.e.s ou OPQ et maître.sse.s ouvrier.e.s – maitre.sse.s ouvrier.e.s principaux.ales MO et MOP). L'amplitude de la grille est la même, les agent.e.s commencent au même niveau et peuvent finir au même niveau :

Schéma 2 : Les carrières des agent.e.s des filières soin et ouvrière de catégorie C de la fonction publique hospitalière



Source : Mission

[67] Le niveau de rémunération globale, incluant la rémunération de base correspondant à l'indice et les primes, est même plus favorable, lorsqu'on le rapporte à un temps plein, pour la filière soins qui bénéficie de plus de primes, liées notamment aux contraintes supérieures de ces métiers (travail de nuit, horaires variables...), sauf pour le grade de maître.sse ouvrier.e principal.e :

Tableau 2 : Répartition du volume de travail et des effectifs physiques par sexe dans la fonction publique hospitalière et salaire mensuel net moyen en équivalent temps plein

	Répartition des effectifs au 31/12 (en %)		Répartition des EQTP (en %)		Total des EQTP	Salaire net moyen en EQTP	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes		Femmes	Hommes
Agent des services hospitaliers	84,8	15,2	84,3	15,7	75 782	1 583	1 627
Aide-soignant	88,0	12,0	87,5	12,5	195 619	1 871	1 935
Agent d'entretien	51,7	48,3	50,8	49,2	15 690	1 525	1 571
Ouvrier professionnel	33,4	66,6	32,5	67,5	27 201	1 605	1 651
Maître ouvrier	18,2	81,8	18,2	81,8	2 332	1 801	1 901
Maître ouvrier principal	15,9	84,1	15,3	84,7	2 044	2 029	2 134
Ensemble de la FPH	80,9	19,1	80,2	19,8	791 915	2 074	2 130

Source : DREES

[68] Cependant, le déroulement de carrière est plus contraignant pour la filière soins :

[69] – le passage du corps d'agent.e des services hospitaliers à celui d'aide-soignant.e nécessite de passer par une sélection professionnelle ou un concours sur titre et de suivre ensuite une formation d'une durée de 10 mois, parfois dans un institut relativement éloigné du domicile ;

[70] – *a contrario*, dans la maîtrise ouvrière, un.e agent.e peut gravir les étapes de carrière par inscription sur liste d'aptitude, sans suivre de formation ou passer de concours.

[71] Pour autant, la fluidité des carrières n'est pas nécessairement plus grande : en effet, les promotions « au choix » sont régies par des ratios de promus/promouvables peu élevés et les métiers de la filière ouvrière sont directement impactés par les mutualisations voire les externalisations de services. Seule une étude poussée permettrait de déterminer si la probabilité pour un.e agent.e des services hospitaliers de devenir aide-soignant.e est supérieure à celle qu'a un.e agent.e qualifié.e de devenir maître.sse ouvrier.e.

**Recommandation n°3 : Revaloriser en priorité financièrement les métiers et spécialités féminisés sous-valorisés à niveau de missions et contraintes égales. Pour les filières techniques et ouvrières plus masculinisées, porter l'effort sur l'amélioration des perspectives de carrières (accès à la formation continue, passerelles entre métiers...).**

**Recommandation n°4 : Envisager la création de corps inter-versants de la fonction publique pour atténuer l'effet des filières tout en favorisant la mobilité entre versants (ex : attaché.e.s).**

### 1.2.3 Toutes choses égales par ailleurs, un écart résiduel persiste

*« J'ai toujours managé jusqu'à de très grosses équipes (350 personnes) avec une rémunération qui était bien (20% et plus) inférieure à des collègues masculins qui avaient des responsabilités managériales moindres. »*

- Témoignage d'une ingénierie territoriale (catégorie A+), titulaire, 55 ans

[72] Ce constat vaut quasi systématiquement, quel que soit le versant de la fonction publique ou le corps ou cadre d'emplois, à même ancienneté, même emploi et même temps de travail.

#### 1.2.3.1 Les rémunérations restent inférieures pour un même emploi une fois enlevés les facteurs temps de travail ou ancienneté

[73] La mission, à partir des données de la DGAFP, a dressé une comparaison :

Tableau 3 : Inégalités de rémunération dans plusieurs corps de la fonction publique d'Etat (2014)

Corps	écart de rémunération brute par rapport au salaire moyen d'ensemble (1)	Dont effet démographique traitement indiciaire brut (2)	Dont effet démographique prime (3)	Dont effet prime « pur» en % (4)	Manque à gagner annuel des femmes (5)
<b>Catégorie A</b>					
Professeur des écoles	-8,9 %	-5,2 %	-0,7%	-0,3	- 82 €
Corps de commandement de la police nationale	-7,3	-3,7	-1,2	-2,3	-1 016 €
Attaché d'administration de l'Etat	-3,6	-1,4	-1	-1,2	-469 €
Personnel des finances publiques	-3,3	-0,8	-1,8	-0,7	-695 €
Conseiller principal d'éducation	-6,6	-4,8	-0,3	-1,5	- 455 €
Ingénieur des travaux publics de l'Etat	-5,8	-3,8	-1,9	-0,1	-35 €
Ingénieur d'études	-2,8	-0,4	0,0	-2,3	- 724 €
Professeur certifié et assimilé	-6,3	-2,6	-0,2	-3,6	- 1 131€
<b>Catégorie B</b>					
Secrétaire administratif Intérieur et outre-mer	+0,3	+0,4	0,0	-0,1	-27 €
Contrôleur de l'INSEE	+3,7	+2,5	+2,1	-1	-328 €
Corps encadrement et application police nationale	-5,1	-3,7	-1,1	-0,4	-118 €

Secrétaire administratif Education nationale	-0,8	-0,1	+0,3	-1	- 250 €
Secrétaire administratif des administrations Etat	-2,3	-1,3	-0,1	-0,9	- 283 €
Contrôleur des finances publiques	+2,7	+2,5	+0,7	-0,6	- 179 €
Technicien supérieur ministère Agriculture	-6,2	-4,7	-0,9	-0,6	- 186 €
Technicien supérieur développement durable	-4,3	-2,5	-0,3	-1,4	- 431 €
Secrétaire administratif et de contrôle D durable	+0,1	+0,3	+0,1	-0,4	- 116 €
Contrôleur des Douanes	-4,8	-0,3	-0,1	-4,4	- 1 416 €
Greffier services judiciaires	-1,2	-0,7	-0,3	-0,3	- 77 €
Technicien de recherche et de formation	-3	-0,8	-0,1	-2,1	- 497 €
<b>Catégorie C</b>					
Adjoint technique formation Education nationale	-2,6	-1,2	-0,2	-1,2	-229 €
Personnel exploitation travaux publics de l'Etat	-7,4	-0,7	-0,1	-6,7	-1 654 €
Corps encadrement application pénitentiaire	-9,1	-5,3	-1,4	-2,4	-645 €
Adjoint administratif administrations Etat	-9,1	-5,3	-1,4	-2,4	-553 €
Adjoint administratif Intérieur et outre-mer	+2,2	+1,5	+0,1	<b>+0,6</b>	<b>+135 €</b>
Adjoint technique administrations Etat	-11,1	-4,1	-2,9	-4,1	-946 €
Adjoint technique Intérieur et outre-mer	-6	-2,3	-0,1	-3,6	-805 €
Adjoint administratif Education nationale	+0,9	+1,3	+0,7	-1,2	-237 €
Agent administratif finances publiques	+5	+4,1	+0,7	<b>+0,2</b>	<b>+47 €</b>

Source : DGAFP et mission

**Explications du tableau :**

**Colonne 4 :** après avoir enlevé certains éléments apparents (effet du positionnement dans la carrière, effet du temps partiel, effet du supplément familial de traitement) il reste des éléments non entièrement expliqués (par exemple moins d'heures supplémentaires) qui révèlent une moindre rémunération des femmes

**Colonne 5 :** ces montants représentent pour chaque corps le produit du revenu moyen du corps par le pourcentage d'écart à la moyenne pour les femmes ; il s'agit donc du montant annuel moyen de moindre rémunération des femmes du corps inexplicable par la position dans la carrière

[74] Sur les 29 corps étudiés, il apparaît que 27 offrent une rémunération annuelle aux femmes inférieure à celle des hommes à données démographiques comparables, i.e. pour des agent.e.s de même âge. Seuls deux corps, très féminisés (adjoint.e administratif.ve du ministère de l'Intérieur et agent.e administratif.ve des finances publiques) offrent une rémunération supérieure aux femmes.

[75] L'écart le plus fort, en valeur absolue, apparaît dans le corps du personnel d'exploitation des TPE.

[76] Cette étude est réalisée en équivalent temps plein et elle exclut donc l'effet « offre de travail » lié aux temps partiels.

[77] La persistance d'écart de rémunération, pour des agents hommes et femmes de même âge, exerçant le même métier, avec la même quotité de travail pourrait être expliquée par plusieurs facteurs :

[78] – la moindre possibilité des femmes de réaliser des heures supplémentaires, en raison de la conciliation vie privée et familiale / vie professionnelle : ce facteur ne peut valoir que pour les professions où le nombre d'heures supplémentaires réalisées par personne est important, en particulier la police nationale, les professeur.e.s certifié.e.s ou les infirmier.e.s. Le facteur offre de travail pourrait être considéré aussi pour des professions plus techniques s'il existe une plus grande appétence des hommes pour les astreintes techniques, qui donnent lieu à des indemnités ;

[79] – une capacité plus importante des hommes à exercer, au sein d'une même profession, des postes « de niche » mieux rémunérés.

[80] Cette dernière possibilité peut être illustrée par deux exemples : celui des infirmier.e.s spécialisé.e.s et celui des contrôleur.euse.s de la direction générale des finances publiques.

[81] Concernant le premier exemple, au sein du corps des infirmier.e.s coexistent à l'hôpital deux spécialités : celle d'infirmier.e.s de bloc et d'infirmier.e.s anesthésistes. Pour ces deux spécialisations, la durée de formation est longue (18 et 24 mois respectivement). Du point de vue des professionnel.e.s que la mission a pu interroger, le niveau de contraintes est très comparable.

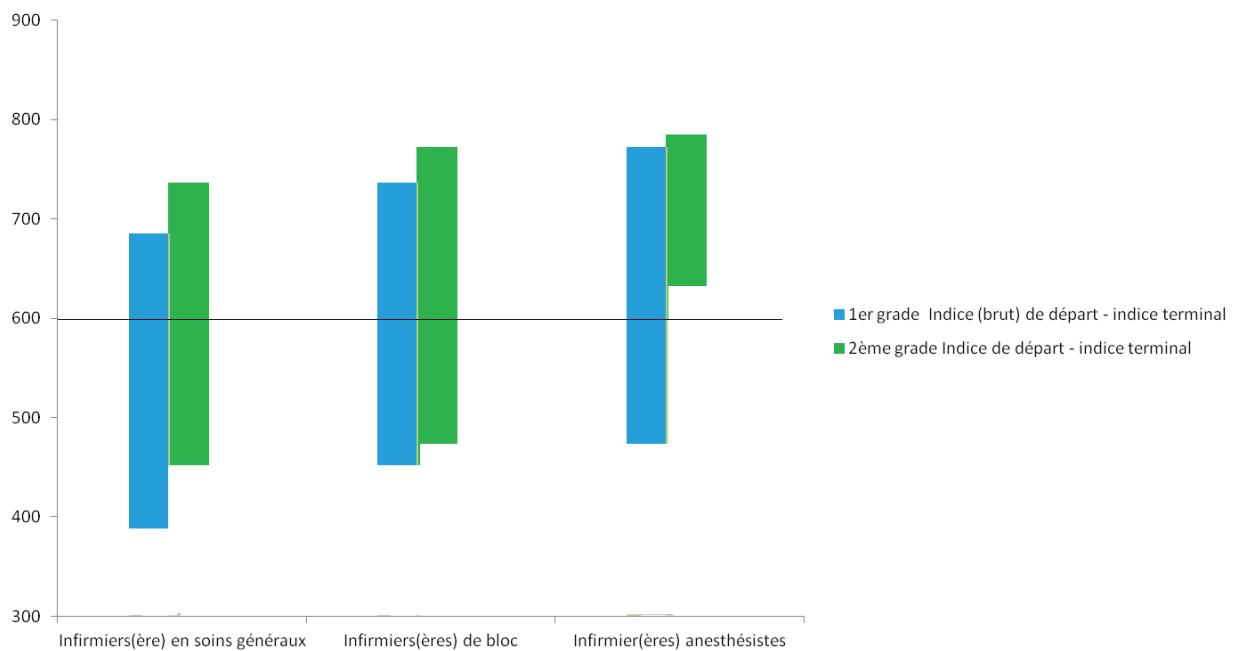
[82] Toutefois, la rémunération des infirmier.e.s anesthésistes est plus favorable que celles des infirmier.e.s de bloc : leur grille démarre et finit plus haut (785 contre 772<sup>10</sup>) et ils/elles perçoivent des primes plus importantes (prime « spéciale » de 120€ brut par mois<sup>11</sup>) :

---

<sup>10</sup> 821 contre 801 en 2019 quand le protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) sera en application soit une augmentation de l'écart à hauteur de sept points d'indice

<sup>11</sup> Décret n°2011-46 du 11 janvier 2011

Graphique 1 : Parcours de carrière des infirmier.e.s et infirmier.e.s spécialisé.e.s



[83] Or, au sein de cette profession très féminisée, on constate une surreprésentation des hommes dans cette spécialité d'infirmier.e.s anesthésistes :

Tableau 4 : Effectifs des infirmier.e.s par sexe et par spécialité en effectifs physiques (2016)

	Total	Hommes	Femmes	Pourcentage d'hommes
<b>Infirmier.e.s</b>	434 302	57 857	376 445	13,3%
<b>dont infirmier.e.s de bloc (IBODE)</b>	6 736	847	5 889	12,6%
<b>dont infirmier.e.s anesthésistes (IADE)</b>	9 130	2 831	6 299	31,0%

Source : DREES données ADELI pour les infirmier.e.s de la catégorie salarié.e.s hospitalier.e.s

[84] Pour les contrôleur.euse.s des finances publiques, ce corps est très égalitaire en termes de progression de carrière (notamment pour la cohorte 1996) ou même de primes, exception faite de la nouvelle bonification indiciaire dont le montant est un peu plus élevé pour les hommes. Mais pour les directions nationales, qui forment des « niches » spécialisées avec des primes spécifiques, les contrôleurs de sexe féminin sont plus nombreuses dans les directions nationales spécialisées bénéficiant d'un nombre de points d'allocation complémentaire de fonctions moindre.

#### 1.2.3.2 D'après les études partielles recueillies, la progression de carrière est souvent plus lente pour les femmes

[85] Dans la fonction publique territoriale, la mission a pu travailler à partir de données recueillies auprès de sept centres de gestion quant au nombre de promouvables et de promus avec distinction des femmes et des hommes (Charentes ; Côte d'Or ; Hérault ; Haute-Marne ; Nièvre ;

Nord ; Haute Savoie). Ces données permettent d'établir un taux de promotion des femmes et des hommes présenté dans le tableau ci-dessous :

**Tableau 5 : Taux de promus/ promouvables par sexe pour quatre grades et cadres d'emplois de sept départements (2015)**

	Promouvables		Promus		Taux de promotion	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Attaché.e principal.e	52	107	44	51	80 %	48 %
Attaché.e	52	197	7	52	13 %	26 %
Rédacteur.rice	27	287	14	123	52 %	43 %
Adjoint.e technique 1 <sup>ère</sup> classe	1239	1208	659	435	53 %	36 %

*Source : Centres de gestion et mission*

*Pour les attaché.e.s principaux.ales et les adjoint.e.s techniques de 1<sup>ère</sup> classe, il s'agit d'un avancement de grade ; pour les attaché.e.s et les rédacteur.rice.s, il s'agit d'une promotion interne avec changement de cadres d'emplois*

[86] Sur les quatre taux de promotion calculés à partir des données communiquées par les centres de gestion, il apparaît que le taux de promotion des hommes est supérieur à celui des femmes (à l'exception de la promotion interne au grade d'attaché mais qui présente de faibles effectifs pouvant fausser l'analyse globale).

[87] Une analyse plus fine devrait être menée par les centres de gestion pour confirmer cette différence et en trouver les causes.

**Recommandation n°5 : conduire avec les centres de gestion de la fonction publique territoriale une analyse précise des promotions femmes/hommes afin de vérifier s'il y a discrimination et le cas échéant en rechercher les causes.**

[88] Dans la fonction publique d'Etat, les études dont la mission dispose montrent une évolution plutôt favorable pour les femmes en termes de promotion (taux de promus/ promouvables).

[89] Mais on ne peut déduire de ces données très favorables en termes de taux de promus/ promouvables que les femmes auraient une évolution de carrière plus favorable que les hommes.

[90] Pour la DGFiP, les promotions d'agent.e.s C au grade de catégorie B de contrôleur.se des impôts conduisent ainsi à promouvoir légèrement plus de femmes que leur part dans le vivier des promouvables (70% pour 68,1%). Pour autant, pour les mêmes agent.e.s de catégorie C, l'étude de cohorte menée sur les agent.e.s entré.e.s en 1986 dans le service montrait que, en vingt ans, les femmes avaient eu une progression de carrière moins favorable que les hommes et étaient davantage promues en catégorie supérieure par concours que sur liste d'aptitude<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Pour les concours, à part pour l'examen professionnel de B en A, les femmes lauréates sont en moyenne quasiment du même âge que les hommes, à une année près au maximum dans un sens ou l'autre.

#### 1.2.4 Des pensions qui restent inférieures à celles des hommes

*« Dans mon service, les années où les femmes sont enceintes et celles où elles reviennent de congés maternité, elles ne bénéficient pas de primes. Ce qui fait qu'une femme commençant son congé maternité en fin d'année et revenant l'année suivante se voit en plus pénalisée 2 ans ! D'autre part, les temps partiels sont très majoritairement pris par des femmes et cette diminution de temps de travail influe sur la reprise d'ancienneté au moment du concours et sur le temps de stagiairisation. Ceci a également un impact sur la retraite... encore une raison de plus pour les femmes d'être moins valorisées. »*

- Témoignage d'une fonctionnaire hospitalière, ingénierie, catégorie A, titulaire, 36 ans

[91] L'écart de pension entre femmes et hommes existe même s'il est moindre que dans le secteur privé. L'annexe 5 développe de façon détaillée la question des inégalités de retraite.

[92] Pour les pensions en paiements (ensemble des retraités), en incluant les pensions de réversion, les pensions des femmes représentent 78% de celles des hommes dans les versants d'Etat et territorial mais 96% pour le versant hospitalier. Il convient de noter que les femmes actuellement retraitées ont souvent moins travaillé que les hommes, le travail féminin rémunéré s'étant développé plus tard.

[93] Les femmes sont aussi plus nombreuses que les hommes à avoir de très petites retraites, portées au minimum garanti (6,8% pour 5,2% pour les hommes pour les pensions liquidées en 2015)<sup>13</sup>.

[94] Pour les pensions liquidées, la différence est moindre pour les fonctionnaires hospitaliers que pour les fonctionnaires d'Etat et territoriaux pour lesquels la différence va de 12 à 14% :

---

<sup>13</sup> Hors temps partiel de droit, le temps partiel est pris en compte au prorata de sa durée à la fois pour le calcul du montant de la pension normale et pour le calcul du montant de la pension garantie. Ainsi, une carrière complète à mi-temps comptera comme une demi-carrière. Les fonctionnaires ayant passé une partie significative de leur carrière à temps partiel détiennent une durée de services plus faible et bénéficient plus souvent du minimum garanti. (Jaune pensions 2017).

Tableau 6 : Montants moyens des pensions mensuelles de droits directs vieillesse liquidées en 2013, 2014 et 2015 par sexe et par fonction publique (en €)

	2013			2014			2015		
	FPE	FPT	FPH	FPE	FPT	FPH	FPE	FPT	FPE
<b>Hommes</b>	2 318	1 367	1 572	2 324	1 407	1 594	2 303	1 394	1 605
<b>Femmes</b>	2 003	1 175	1 486	2 008	1 209	1 491	2 038	1 213	1 506
<b>Rapport des pensions moyennes de droit direct femmes/hommes</b>	86%	86%	95%	86%	86%	94%	88%	87%	94%

Source : Chiffres clefs Cnracl - SRE

[95] Etant donné le mode de calcul des pensions dans la fonction publique, deux facteurs peuvent jouer : la durée, c'est-à-dire que les femmes cotisent moins de trimestres que les hommes en raison des interruptions, et l'indice atteint en fin de carrière.

[96] Les bonifications de service permettent aux femmes de compenser en partie le retard pris en termes de carrière.

[97] La situation des femmes dans le secteur public n'est pas plus favorable que dans le privé. Tout en étant consciente que seule une réflexion globale<sup>14</sup> sur les régimes de pension serait de nature à lisser les différences entre les deux régimes pour une véritable équité, la mission a souhaité souligner les différences qui pouvaient exister pour lesquels la situation des femmes dans le secteur public apparaît moins favorable par rapport au régime général :

➤ au niveau des droits familiaux :

- Les majorations de pensions sont attribuées aux parents ayant élevé<sup>15</sup> au moins trois enfants (pendant au moins neuf ans). Elles bénéficient au père et à la mère et elles existent aussi pour les salarié.e.s du secteur privé.

Cette majoration bénéficie en 2015 à 29,5% des pensionné.e.s de droit direct : 27,4% pour les fonctionnaires d'Etat, 31,4% pour les fonctionnaires hospitalier.e.s et 33,6% pour les fonctionnaires territoriaux.ales<sup>16</sup>.

Comme la majoration est proportionnelle à la pension calculée, les majorations des pères sont plus élevées que celles des mères : les pères bénéficient de près de deux tiers des majorations de droit direct. Pour les retraites des fonctionnaires d'Etat en paiement en 2015, le bénéfice moyen était de 3 221€ par an pour les pères et 2 301€ pour les mères<sup>17</sup>. Or, si le revenu et donc la pension des femmes est affecté négativement par le fait d'avoir trois enfants, en raison des interruptions et réductions d'activité, ce n'est pas le cas des pères.

#### **Recommandation n°6 : Forfaitiser la majoration de pension, à budget constant.**

<sup>14</sup> Le Conseil commun de la fonction publique débat, chaque année, des orientations de la politique des retraites dans la fonction publique

<sup>15</sup> Sauf déchéance de l'autorité parentale, le parent est réputé avoir élevé ses enfants même si il n'a pas exercé de droit de visite ou contribué financièrement à leur éducation

<sup>16</sup> Cf. chiffres-clefs 2015 CNRACL – SRE. Aucune donnée sexuée n'est disponible auprès de l'ERAFF.

<sup>17</sup> Cf. Jaune budgétaire « Pensions » 2017

- le dispositif de bonification de la fonction publique qui bénéficiait uniquement aux mères a été étendu aux pères pour les enfants nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Pour les enfants nés ou adoptés après le 1<sup>er</sup> janvier 2004, le dispositif a été modifié : une majoration de deux trimestres est accordée aux femmes au titre de l'accouchement et les pères ou mères ayant interrompu ou réduit leur activité peuvent valider gratuitement des trimestres dans la limite de trois ans par enfant au total (12 trimestres).

Le dispositif en vigueur dans la fonction publique est plus défavorable aux mères que celui appliqué aux salariées du privé puisqu'une femme ayant accouché mais n'ayant pas interrompu ou réduit son activité bénéficiera de quatre voire huit trimestres<sup>18</sup> de majoration dans le secteur privé pour deux dans le secteur public.

**Recommandation n°7 : Aligner le nombre de trimestres de bonification accordés au titre de la maternité sur le régime du privé, de deux à quatre.**

- au niveau de la réversion : dans le régime des fonctionnaires et des militaires, la pension est versée au conjoint ou conjoint divorcé survivant à la condition qu'il ne soit pas remarié ou qu'il ne vive pas en situation de concubinage notoire, alors que, dans le régime général, aucune condition d'absence de vie maritale n'est exigée.

**Recommandation n°8 : Supprimer la condition de non-remariage pour bénéficier d'une pension de réversion.**

[98] En matière de départ anticipé, les femmes fonctionnaires mères de trois enfants ont perdu la possibilité de partir précocement en retraite. Jusqu'en 2011, dans la fonction publique, les assurés ayant eu au moins trois enfants ou ayant un enfant de plus d'un an avec une invalidité de 80% pouvaient prendre leur retraite à tout âge après quinze ans de services effectifs. Le dispositif a été fermé par l'article 44 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites : seuls les parents qui, à la date du 31 décembre 2011, avaient au moins trois enfants et avaient effectué quinze années de service effectifs peuvent encore en bénéficier.

[99] En outre, le système des catégories actives est un dispositif qui bénéficie désormais essentiellement aux hommes avec la sortie progressive des infirmières et des institutrices. La catégorie active concerne, pour les fonctionnaires civils, les emplois de la fonction publique « *présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles* » (1<sup>o</sup> du I de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires) justifiant, à ce titre, un départ anticipé à la retraite.

[100] Dans la fonction publique d'Etat, 33,8% des hommes et 18 % de femmes partant en retraite en 2015 ont bénéficié du régime de la catégorie. Ces proportions sont comparables pour les pensions entrées en paiement de 2013 à 2015. Les hommes ont représenté 67% des départs en catégorie active en 2015 (66% en 2013 et 2014).

[101] Dans la fonction publique hospitalière, en 2015, les départs en catégorie active ont représenté 49,3% des départs<sup>19</sup>. Entre 2009 et 2014, cette part était égale ou supérieure à la moitié des départs, sauf en 2011<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> En effet, en l'accord de choix d'option des parents (partage ou attribution au père) la majoration pour éducation est accordée à la mère

<sup>19</sup> Cf. recueil statistique 2015 de la Cnracl

<sup>20</sup> En raison de nombreux départs pour raisons familiales de parents de trois enfants liés à la mise en extinction du dispositif

[102] Dans la fonction publique territoriale, les départs en catégorie active n'ont représenté que 7% des départs en 2015 ; cette part varie entre 5,6% et 8% depuis au moins 2005. Les principales professions concernées sont les sapeurs-pompiers professionnel.le.s et les agent.e.s de police municipale.

[103] Le nombre de femmes et la part des femmes dans les départs en catégorie active est amené à baisser, sous l'effet de la mise en extinction du corps des instituteurs en 2003 et de la réforme du statut des infirmier.e.s par la loi du 5 juillet 2010, avec un droit d'option, à exercer avant 2011, entre le maintien de la catégorie active et de la catégorie B et un passage en catégorie A avec perte du bénéfice de la catégorie active.

[104] Cette réforme a eu des effets rapides puisque dans la fonction publique hospitalière, la part des départs en catégorie active était ainsi encore de 69% en 2004<sup>21</sup>. Selon la Cnracl, à terme (en 2050), la part des agent.e.s classé.e.s en catégorie active atteindrait 33% des effectifs de la fonction publique hospitalière affiliés à la caisse.

### 1.2.5 La persistance du plafond de verre

*« J'ai pu expérimenter la différence de traitement homme-femme lorsque je me suis portée candidate pour un poste d'Adjoint au Directeur des Services Techniques, ayant été nommée récemment au grade d'Ingénieur en Chef suite à ma réussite au concours externe. Il m'a alors été répondu que j'étais trop jeune (j'avais 35 ans et un peu plus de 10 années d'expérience). Et j'ai ensuite pu constater que le candidat retenu, ingénieur principal, était plus jeune que moi de plusieurs années, et avait exactement le même diplôme que le mien (même ville, même école d'ingénieurs, même spécialisation), et un parcours professionnel à peu près similaire. Je ne peux évidemment pas prouver que c'est le fait d'être une femme qui m'a empêchée d'être retenue, mais je trouve quand même l'argumentation assez faible au regard des critères d'âge, de formation, de parcours professionnel. »*

- Témoignage d'une fonctionnaire ingénierie territoriale en chef, 41 ans

[105] Les femmes accèdent moins que les hommes aux emplois très supérieurs.

[106] Le plafond de verre est défini dans l'étude du rapport de recherche de Catherine Marry (remis en avril 2014 à la DGAFF) comme « les limitations à l'accès des femmes à un ensemble de fonctions ou métiers en dépit de la disparition des interdits légaux d'exercice de ces fonctions ou métiers ».

---

<sup>21</sup> Cf. Rapport d'information au nom de la commission des finances du sénat de M. Francis Delattre sur la retraite des agents de catégorie active dans la fonction publique de juillet 2014

[107] De nombreuses études ont été menées pour analyser cette situation et en trouver les causes :

[108] - Autocensure des femmes qui ne se « voient pas » dans des fonctions dirigeantes ;

[109] - Horaires tardifs et urgence des dossiers à traiter qui rendent la maîtrise du temps de vie personnelle impossible ;

[110] - Manque d'exemples féminins pour incarner les fonctions ;

[111] - Culpabilité familiale ;

[112] - Absence de réseau.

[113] L'existence de ce plafond de verre a conduit à l'adoption de la loi Sauvadet (cf 3.1.3.) pour aider les femmes à prendre une place méritée dans des postes de responsabilité. Un nombre suffisant de femmes (le ratio de 1/3 est généralement avancé) modifiera l'organisation du travail, l'efficience et aura des conséquences positives sur les décisions publiques.

[114] Si les femmes représentent 52% des fonctionnaires de la FPE, 60% dans la FPT et 77% dans la FPH selon l'Insee, 25% des hommes sont cadres contre 8% des femmes. Seuls 22% des emplois d'encadrement et de direction sont occupés par des femmes alors même qu'elles sont 59% des cadres A.

### Des femmes moins présentes en cabinets ministériels

Alors que les cabinets ministériels jouent un rôle d'accélérateur de carrières, les femmes y sont moins présentes, surtout aux postes de directeur.rice et directeur.rice adjoint.e :

Tableau 7 : Taux de féminisation des cabinets ministériels au 1<sup>er</sup> août 2015

	Hommes	Femmes	Taux de féminisation
Directeur.rice de cabinet	27	7	20,6%
Directeur.rice adjoint	28	7	20,0%
Conseiller.ère.s	218	146	40,1%

Source : *Jaune budgétaire cabinets ministériels 2016*

Cela est notamment lié au fait que les horaires de travail en cabinet ministériel sont jugés incompatibles avec une vie de famille, notamment pour les postes de conseiller.ère.s qui sont proposés à de jeunes fonctionnaires. L'étude d'Elsa Favier intitulée *Pourquoi une présence au bureau de quinze heures par jour ? Rapports au temps et genre dans la haute fonction publique*<sup>22</sup> met en évidence la contrainte permanente de gestion du temps pour les hautes fonctionnaires.

[115] Dans la fonction publique hospitalière, selon les données fournies par le Centre national de gestion, les femmes représentent 44,5% des directeurs d'hôpital, en augmentation constante depuis plusieurs années. A partir de 50 ans néanmoins, les hommes sont majoritaires : ils représentent 57,3% des directeurs entre 50 et 59 ans et 72,5% des 60-64 ans. Cette structure d'âge explique en grande partie la raréfaction des femmes aux niveaux supérieurs : elles occupent en effet 50,7% des postes d'adjointes mais seulement 21,1% des postes de cheffe d'établissement.

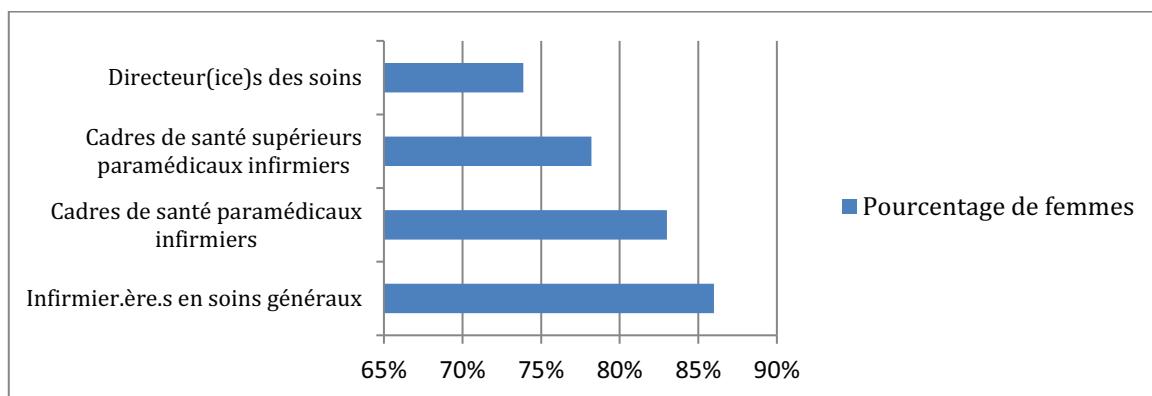
[116] Si l'on considère le corps beaucoup plus féminisé des directeur.rice.s d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux (63,85% de femmes), ce fort taux de féminisation ne se traduit pas par une augmentation proportionnelle des chefferies exercées par des femmes : 74,8%

<sup>22</sup> N°153 de la Revue française d'administration publique

des hommes sont chefs d'établissements pour 60,8% de femmes. De même, pour le corps très féminisé de directeur.rice des soins (73,86% de femmes), les hommes au grade le plus élevé (emplois fonctionnels) représentent 16,1% des directeurs contre 13,6% pour les femmes.

[117] Pour ce corps de directeur.rice des soins, la féminisation est moindre que dans le « vivier » des cadres de santé, elle-même moindre que pour les infirmier.ère.s :

Graphique 1 : Part des femmes selon le niveau hiérarchique dans la filière soins de la FPT (2014)



Source : DADS 2014, extraction DGOS

[118] De façon très intéressante, les hommes sont également surreprésentés dans les instances professionnelles : dans les commissions administratives paritaires nationales, instances qui donnent notamment un avis sur les promotions au choix, alors que l'administration est représentée au minimum de façon paritaire, voire à 70%, par des femmes, les organisations syndicales comptent, à titre d'exemple, plus de 50% d'hommes représentants pour les corps de directeur.rice.s d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux et de directeur.rice.s des soins. La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires prévoit, pour le prochain renouvellement général des instances de représentation du personnel dans la fonction publique, que les listes de candidats soient composées d'un nombre de femmes et d'hommes correspondant à la part de femmes et d'hommes représentés au sein de l'instance concernée. Le ministère de la Fonction publique s'est emparé du sujet et s'y prépare comme en témoigne la circulaire du 22 décembre 2016 relative à la politique d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique (cf. annexe 9) : il doit prendre le décret d'application de cette mesure dans le courant du 1<sup>er</sup> semestre 2017.

## 1.3 Propositions pour une meilleure évaluation et un meilleur outil statistique

[119] Davantage que la production de données ponctuelles, même si cela est nécessaire sur certains aspects, c'est une méthode d'évaluation qui doit être construite : en privilégiant le temps long, celui de la carrière des agent.e.s (études de cohorte), en allant des données les plus générales à des études plus fines par corps ou cadre d'emplois, en stabilisant les facteurs analysés et les méthodologies pour faciliter la comparabilité fonctionnelle et temporelle.

### 1.3.1 Fournir un classement des facteurs explicatifs plutôt que se focaliser sur la notion d' « écart non expliqué »

*« La différence de rémunération moyenne par agent est moins importante entre genres dans la fonction publique où il existe des grilles indiciaires. »*

- Témoignage d'une fonctionnaire d'Etat, titulaire, catégorie B, 32 ans

[120] La notion d' « écart non expliqué » et de son estimation est aujourd'hui placée au centre de l'attention. Cette notion est séduisante car elle met en valeur la différence existante entre un homme et une femme ayant exactement le même emploi, la même quotité de travail et les mêmes diplômes.

[121] Cependant, l'idée selon laquelle c'est cet écart seulement qui serait « anormal » car le reste de la différence de rémunération est explicable et paraît donc en quelque sorte acceptable, se répand de façon tout à fait paradoxale et contreproductive.

[122] Contreproductive puisque c'est bien la partie expliquée de l'écart salarial, dont les causes sont identifiées, qui peut donner lieu le plus facilement à un plan d'action : création de places de crèches ou de centres de loisirs si le facteur « offre de travail » est primordial ; promotion de la mixité des métiers ou revalorisation des filières féminisées si la structure par sexe des emplois est déterminante...

[123] La notion d'écart non expliqué est peu opérante pour le décideur public. Mal employée, elle conduit même à décharger l'administration de toute responsabilité, si l'employeur déduit d'un écart inexplicable faible qu'il n'existe pas dans son service de discrimination femmes-hommes. Dans la fonction publique, ce risque est d'autant plus répandu que l'idée demeure que, grâce au système de grilles et d'avancement, le mode de rémunération serait totalement objectif.

[124] Paradoxe puisque tout l'effort des chercheur.euse.s dans ce domaine vise justement à s'assurer qu'aucune variable explicative n'a été omise qui permette de réduire cet écart non expliqué.

[125] C'est ce qui explique que l'écart non expliqué varie selon les études (cf. annexe 3) puisque, outre les différences de champ, les variables explicatives « testées » ne sont pas nécessairement les mêmes et ne permettent pas toutes de réduire l'écart non expliqué de façon significative.

### 1.3.2 Remédier au problème des données manquantes

« Les statistiques parlent d'elles-mêmes dans certains corps et emplois publics : plus le niveau est élevé, moins il y a de femmes. »

- Témoignage d'une fonctionnaire d'Etat, titulaire, catégorie A, 37 ans

[126] La mission a rencontré des difficultés liées à la non-disponibilité de données pourtant essentielles à l'analyse et parfois simples à produire comme par exemple :

[127] – l'impossibilité d'isoler les primes dans la rémunération des agent.e.s territoriaux.ales et hospitalier.e.s ;

[128] – un suivi irrégulier et non actualisé des nominations équilibrées au niveau national pour la fonction publique territoriale ;

[129] – la nécessité de demander des extractions spécifiques pour des données aussi essentielles que la répartition des effectifs par sexe des différents emplois ;

[130] – l'absence de données sexuées publiées sur les formations dans la FPT et la FPH ;

[131] – l'absence de données également sur les retraites additionnelles gérées par l'ERAPP alors même que les régimes de base (SRE et Cnracl) produisent de nombreuses données sexuées ;

#### **Recommandation n°9 : Justifier systématiquement la non production de données sexuées.**

[132] Même lorsqu'elles sont disponibles, les données ne sont pas toujours présentées et organisées de manière à en faciliter la lecture. A titre illustratif, la partie dédiée aux rémunérations dans le *Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique* contient une majorité de tableaux ne contenant pas de données sexuées et dont la lecture croisée ne s'avère pas aisée. La pédagogie nécessaire autour des inégalités entre les femmes et les hommes s'en trouve amoindrie. Pour répondre à ce besoin, la mission insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas de rajouter une colonne « Femmes / Hommes » à des tableaux déjà préexistants mais bien de construire des outils statistiques, des indicateurs et des jeux de données en basant la réflexion préalable à leur construction sur l'enjeu de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

## 2 DES FACTEURS D'INEGALITES IDENTIFIES : DES CORRECTIFS POSSIBLES

[133] Si le constat est établi qu'il existe bien des inégalités de rémunérations entre femmes et hommes dans la fonction publique, il convient de s'intéresser aux éléments d'explication de ces écarts pour mieux les corriger. Les raisons sont multiples et jouent à des degrés divers. Parce que la fonction publique obéit à des règles et une organisation qui lui sont propres, celles-ci peuvent être analysées en tant que telles. Toutefois, il ne faut pas négliger les facteurs « environnementaux » dans lesquels évoluent notre système de fonction publique.

### 2.1 Des facteurs endogènes, propres à la fonction publique

#### 2.1.1 L'effet de notre modèle de fonction publique

*« Les inégalités ne sont pas seulement entre les hommes et les femmes mais entre les fonctions publiques : les rémunérations moyennes des AAH de la fonction publique hospitalière sont bien moins élevées que celles des AAH des deux autres fonctions publiques. C'est vrai pour tous les emplois administratifs de la FPH. Par exemple : il n'y a pas l'équivalent du grade de rédacteur et tous les adjoints administratifs qui font le même travail sont dans la catégorie C. C'est à la limite du scandale et plus urgent que les différences hommes/femmes. »*

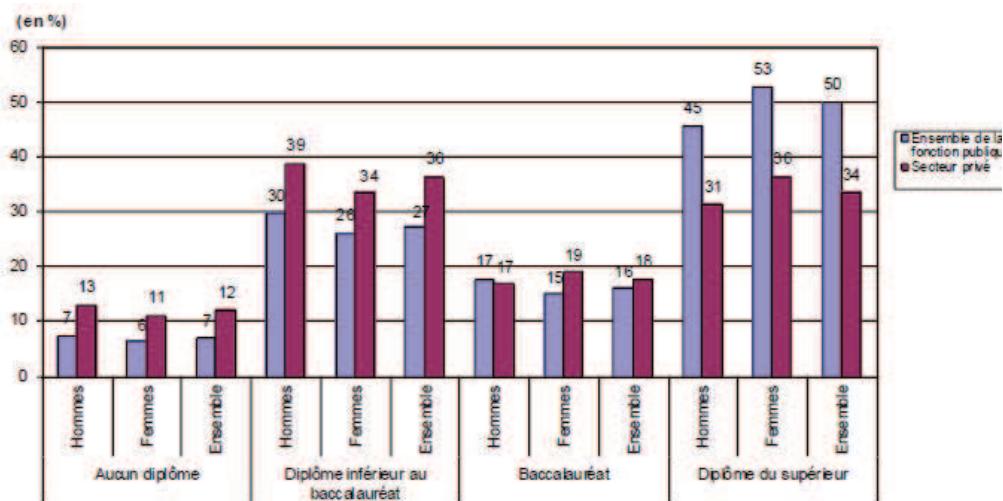
- Témoignage d'une attachée d'administration hospitalière, catégorie A, titulaire, 58 ans

[134] Plusieurs des agent.e.s qui ont répondu à l'appel à témoignages ont pris pour donnée de base que notre système de fonction publique ne pouvait pas créer d'inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes qui pourraient lui être spécifiques. Bien que le statut de la fonction publique permette de réduire les inégalités de manière générale – notamment en comparaison du secteur privé – il n'en demeure pas moins que plusieurs éléments intrinsèques produisent de l'inégalité.

##### 2.1.1.1 Plus diplômées, les femmes n'intègrent pas les filières les plus rémunératrices

[135] Les femmes sont plus souvent diplômées de l'enseignement supérieur :

Graphique 2 : Répartition par niveau de diplôme et sexe dans l'ensemble de la fonction publique et le secteur privé en 2014



Source : *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2015 (TII p 122) - Enquête Emploi 2014, Insee. Traitement DGAFP, département des études, des statistiques et des systèmes d'information. Champ : France métropolitaine. Age en années révolues au 31 décembre 2014.*

Note de lecture : 45% des hommes en emploi dans la fonction publique et 31% des hommes en emploi dans le secteur privé en 2014 sont diplômés du supérieur.

[136] L'idée selon laquelle les femmes entretiendraient moins leur niveau de compétences doit être fortement relativisée :

[137] – le taux d'accès à la formation professionnelle est aussi élevé pour les femmes que pour les hommes à l'Etat ; pour les ministères hors enseignement, le nombre de jours de formation est le même. Pour les fonctionnaires hospitalier.e.s et territoriaux.ales, il est plus difficile de trouver des données par sexe alors même que la mission a pu constater qu'elles existent (pour les formations hospitalières) : une publication des données par sexe est donc nécessaire (cf. supra) ;

[138] – les interruptions de carrière pour parentalité sont moins fréquentes que dans le privé : en 2013, 52% des agent.e.s utilisaient la garde parentale comme mode de garde entre huit heures et dix-neuf heures pour leur enfant de moins de trois ans pour 59% des salarié.e.s du privé<sup>23</sup>. 58% des agent.e.s de catégorie C assuraient eux-mêmes la garde de leur enfant pour 48% et 43% des agent.e.s de catégorie B et A.

[139] Pour autant, les femmes sont majoritairement présentes dans les filières les moins rémunératrices (cf. 1.2.2).

### 2.1.1.2 La prise en compte « mécanique » de l'ancienneté pour l'avancement a un effet pénalisant : les femmes sont promues plus tard

[140] L'avancement dans la fonction publique dépend fortement de l'ancienneté : il faut atteindre une certaine ancienneté pour être promouvable ; or, la prise de congés parentaux demeure pénalisante sur le plan de l'ancienneté même si les règles ont été revues dans un sens plus favorable<sup>24</sup>. Les femmes ayant eu des interruptions de carrière sont donc promouvables plus tard.

<sup>23</sup> Rapport sur l'égalité professionnelle dans la fonction publique en 2015, DGAFP

<sup>24</sup> Prise en compte de la 1<sup>re</sup> année de congé parental dans son intégralité puis de la moitié du temps pour les années suivantes

Par exemple, à la DGFiP, malgré la volonté de l'administration de promouvoir autant les femmes que les hommes à compétences égales, avec *de visu* une situation plus favorable pour les femmes en termes de taux de promotion, celles-ci obtiennent « mécaniquement » des promotions plus tardivement.

[141] Ce constat est corroboré par les données complémentaires fournies par la DGFiP qui montrent par exemple que le passage de catégorie B en catégorie A par liste d'aptitude est plus tardif de deux ans environ :

**Tableau 8 : Age de promotion moyen de catégorie B en A pour les contrôleur.euse.s de la Direction générale des finances publiques**

Millésime	Hommes	Femmes
<b>2013</b>	52,25	54,08
<b>2014</b>	52,75	54,58
<b>2015</b>	53,92	56,08
<b>2016</b>	54,75	56,42

*Source : DGFiP*

[142] Cette différence d'âge ne se retrouve cependant pas pour les grades intermédiaires (contrôleur.euse de 2<sup>ème</sup> classe ou contrôleur.euse principal.e).

## 2.1.2 Les modes de management de la fonction publique

*« Lors d'un entretien en Préfecture pour un poste, on m'a explicitement demandé quelle garantie j'étais à même d'apporter au préfet que je ne partirai pas tous les vendredi soir à 16h pour rejoindre ma famille (j'ai 3 enfants et mon mari de profession libérale ne peut pas me suivre professionnellement vu les contraintes de mobilité sur ces parcours). J'ai marqué un temps d'arrêt sur cette question. Le secrétaire général du préfet présent s'est montré gêné et m'a indiqué que bien évidemment ce questionnement était porté à tous les candidats sans différenciation. Or même si j'avais peine à croire qu'il ne s'agissait pas d'un ratrappage plus que maladroit, j'ai été à même de vérifier cette affirmation. Il se trouve en effet que parmi les autres candidats reçus pour un entretien dans la même configuration, il y avait un très bon collègue à moi et il n'a pas du tout eu ce type de question (alors que son épouse et son petit garçon n'allait pas davantage le suivre). »*

*Moralité depuis je garde toujours une appréhension sur les questions touchant à la vie personnelle soutenant le questionnement non-dit "comment une femme avec trois enfants pourra s'investir pleinement dans un poste à responsabilité". »*

- Témoignage d'une fonctionnaire d'Etat, catégorie A, titulaire, 44 ans

[143] La fonction publique française est le produit d'une histoire. Les principes qui l'ont fondée ont agencé des structures et des modes de fonctionnement. L'égalité professionnelle, comme objectif de politique publique relativement récent à l'échelle de cette histoire, peut servir de révélateur d'externalités négatives et permettre de penser autrement certains modes d'organisation.

#### 2.1.2.1 Des modes de management peu favorables aux femmes

[144] Le « management » dans la fonction publique est un sujet fréquemment étudié. Le reproche est souvent fait de l'absence de management qui généreraient un mauvais fonctionnement des services et nuirait à leur efficacité. La question est particulièrement sensible pour les femmes dans la mesure où elles sont, culturellement, souvent en charge de la « vie quotidienne » et de l'équilibre des foyers même si cette affirmation est en cours d'évolution parmi les plus jeunes générations de fonctionnaires d'après les témoignages en ce sens recueillis lors des auditions.

[145] Différents éléments relatifs aux méthodes de travail dans les administrations sont, en particulier, discriminants pour les femmes ; ils ont été cités dans presque tous les entretiens conduits par la mission :

[146] - le **présentéisme** : particulièrement dans les structures les plus importantes, celles où la pression sociale peut être la plus prégnante (administrations centrales, grandes collectivités...), la culture de la « présence » au travail est une donnée incontournable. Il est considéré comme normal de travailler tard (20h ou au-delà) sans que la « qualité » du travail soit mesurée. La « visibilité » accrue que procure la présence donne l'impression d'une proximité avec la hiérarchie, gage d'une carrière accélérée. Or, dès qu'il existe une famille, avec de jeunes enfants, le sujet de la garde de ces enfants et de leur éducation se pose ; le choix, généralement supporté par les femmes, dans la culture française, est entre deux activités entre 17h et 20h : bureau ou maison. Celles qui choisissent leur foyer ressentent durement le fait que des dossiers leur échappent, que des décisions se prennent en leur absence. Ce « présentéisme » est très pénalisant pour les carrières des femmes, alors même que dans la quasi-totalité des pays comparables, la présence excessive au bureau est perçue péjorativement : elle traduit un manque d'organisation et donc d'efficacité ;

[147] Des « chartes des temps » ont été tentées ici ou là. Bien que l'outil ne soit pas contraignant, il traduit une volonté politique d'aller vers des pratiques exemplaires et est susceptible d'induire des changements de comportements. Il peut être particulièrement utile en matière d'horaires atypiques comme l'a prouvé la nouvelle organisation du temps de travail de la ville de Rennes par exemple au profit des agent.e.s d'entretien : le passage d'un temps « coupé » sur une plage horaire très étendue à des plages horaires continues a permis d'améliorer les conditions de travail de ces personnels – notamment avec davantage de temps complets – comme la qualité et l'efficacité du service rendu : hausse de la productivité, baisse de l'absentéisme... La circulaire du 22 décembre 2016 relative à la politique d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique incite au développement des chartes des temps (cf. annexe 9).

**Recommandation n°10 : Dans un souci d'exemplarité de l'Etat, faire adopter par chaque ministère / administration centrale une charte des temps adaptée à ses nécessités de services et à ses métiers dont l'application devra faire l'objet d'un strict contrôle de la part des directions des ressources humaines. Inciter les employeurs publics territoriaux et hospitaliers à faire de même.**

[148] - la **mobilité** : le déroulement de carrière des fonctionnaires implique une certaine mobilité ; celle-ci peut être fonctionnelle ou géographique ou combiner les deux (cf. ci-après) ;

[149] - L'effet « réseaux » : conséquence du présentisme, l'effet « réseaux » a longtemps été défavorable aux femmes. La masculinité de la haute fonction publique a permis aux hommes, nombreux, de nouer des liens professionnels et extra-professionnels qui permettent de « réseauter », c'est à dire de construire une diffusion non transparente des informations, de s'aider pour traiter des dossiers ou connaître par avance les postes qui vont s'ouvrir. Le temps nécessaire à ces échanges est parfois pris en dehors des heures proprement professionnelles, c'est-à-dire lors de déjeuners, ou en soirée ou encore en fin de semaine, moments que les femmes consacrent davantage à leur vie personnelle et familiale. Les « anciens élèves » des grandes écoles de la fonction publique, majoritairement masculins ont ainsi souvent bénéficié d'informations anticipées et peu diffusées qui permettent d'accélérer les carrières.

[150] Depuis peu, les femmes ont créé des réseaux féminins pour être plus « visibles » et s'entraider, faire progresser l'équilibre et la parité entre les femmes et les hommes en s'attaquant aux freins, qui jalonnent les parcours des femmes, liés tant à l'organisation du travail qu'aux représentations culturelles, développer la solidarité et le partage d'expériences entre générations. *Administration moderne*, premier réseau créé en 1998, devenu interministériel, base sa réflexion sur la réforme de l'Etat et... encourage les femmes à choisir l'ambition. Depuis quelques années, des réseaux ministériels coexistent et se développent : *Femmes et diplomatie*, *Femmes de l'Intérieur*, *Femmes de justice*... La mission a souhaité échanger avec plusieurs d'entre eux. Elle a constaté le dynamisme de leurs membres pour porter le sujet de l'égalité professionnelle au sein de la fonction publique et s'en réjouit. Elle constate une diversité dans les modes d'organisation, les périmètres ou bien encore la représentativité. Ainsi, certaines de ces associations mettent en place de véritables services de mentorat et des logiques de marrainage pour aider les plus jeunes à acquérir les codes professionnels et à pallier le déficit de confiance en soi. Si la majeure partie de ces associations sont à visée nationale et regroupent des fonctionnaires d'Etat, des initiatives plus territorialisées comme *Les Elles du Public* que la mission a rencontré à la demande de ses membres, sont à encourager.

#### **Recommandation n°11 : Consulter les réseaux de femmes fonctionnaires en amont des réformes en matière d'égalité professionnelle dans la fonction publique.**

[151] - **l'opacité des appréciations et évaluations** : le système d'évaluation des agent.e.s de la fonction publique, malgré une volonté affichée de transparence et des efforts récents, est souvent opaque. Les nominations à des postes de responsabilité dans la haute fonction publique sont souvent encore liées à l'appartenance à une promotion d'anciens élèves ou à celle d'un réseau amical créé au cours des années. Comme évoqué plus haut, et notamment le refus de l'hyper-présentisme, les femmes sont souvent extérieures à ces réseaux ou ne participent pas à leurs réunions : leur « notoriété » est inférieure à celle des hommes et leur nom circule donc moins dans les circuits de décision et de nomination. Sur les propositions sur cette thématique : cf. 2.1.3.

##### **2.1.2.2 Des mobilités imposées en gestion dont l'utilité reste parfois à démontrer**

« Je peux passer un examen professionnel pour devenir ingénierie. En cas de réussite, il faut suivre une formation de plusieurs mois à l'autre bout de la France. Étant mère de deux enfants en bas âges, je ne souhaite pas m'absenter aussi longtemps. »

- Témoignage d'une fonctionnaire d'Etat, catégorie B, titulaire, 38 ans

[152] Lors des entretiens, le sujet de la mobilité géographique pour les agent.e.s de la fonction publique de l'Etat dans le déroulement de carrière a souvent été évoqué comme un obstacle

important et particulièrement pour les femmes dans un contexte culturel où, plus souvent en charge de la cellule familiale, elles « protègent » celle-ci de tout événement perturbateur.

[153] La mobilité peut être imposée ou être un prérequis pour l'avancement dans les trois versants de la fonction publique. Elle peut aussi se révéler nécessaire dans le cadre de la construction d'un parcours professionnel ascensionnel : mobilité statutaire, mobilité pour certains corps ou cadres d'emplois inhérente à certains emplois en fonction de l'organisation administrative dont ils dépendent, mobilité suite à des interdictions liées à certaines incompatibilités d'exercice, notamment pour respecter des règles déontologiques (cf. annexe 6).

[154] Les textes statutaires ou opposables aux agent.e.s sont peu nombreux de fait, c'est en « gestion » que la mobilité est instituée afin de pourvoir les postes difficiles ou ceux situés dans des régions peu attractives.

[155] Il est apprécié d'avoir « bougé » et connu des expériences variées. Cette orientation n'est pas contestable car elle enrichit les parcours des agent.e.s et donc l'ensemble de l'administration. Toutefois, l'inscription d'une mobilité uniquement en gestion est peu transparente et peut donner lieu à des différences de traitement entre agent.e.s.

[156] Les politiques de mobilité peuvent donc constituer un frein à l'avancement particulièrement fort pour les femmes.

[157] Les données statistiques de la DGAFP indiquent une moindre mobilité géographique des femmes dans la FPE uniquement.

Tableau 9 : Taux de changement de zone d'emploi pour les fonctionnaires en 2014

	FPE	FPT	FPH	TOTAL
<b>femmes</b>	6,0	0,8	1,0	2,8
<b>hommes</b>	6,3	0,8	1,0	3,3
<b>ensemble</b>	6,1	0,8	1,0	3,0

Source : DGAFP

[158] L'analyse fine par tranche d'âge montre qu'avant 25 ans (et donc probablement en l'absence de charges de famille), les femmes sont plus mobiles que les hommes (10,6 contre 8,8 soit un écart positif pour les femmes de 1,8 point). Dès 25 ans, cet écart s'inverse au profit des hommes (0,9 point), tendant à se réduire progressivement au-delà de 50 ans (0,4 points d'écart)

[159] Dans la FPE, où la mobilité est forte, les femmes sont plus mobiles que les hommes jusqu'à 30 ans ; c'est l'inverse ensuite.

**Recommandation n°12 : Revoir l'équilibre entre mobilité géographique et mobilité fonctionnelle<sup>25</sup> pour limiter la valorisation excessive de la première aux dépens de la dernière. Il faut ouvrir et valoriser davantage les possibilités de mobilité fonctionnelle, notamment en matière d'avancement.**

[160] La circulaire du 22 décembre 2016 relative à la politique d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique prise par la ministre de la Fonction publique s'inscrit dans cette orientation : « *La mobilité géographique ne doit plus être un frein au parcours professionnel et à la promotion des agents publics. Les règles statutaires et les pratiques de gestion des employeurs concernant la mobilité géographique doivent être réexaminées au regard de leur impact*

<sup>25</sup> Certains métiers peuvent préférer le terme de « mobilité horizontale ».

*potentiellement discriminant sur les parcours professionnel des femmes et des hommes. La mobilité fonctionnelle doit, dans la mesure du possible, être privilégiée. »* (cf. annexe 9).

**Recommandation n°13 : Renforcer la notion de « bassin d'emplois public »<sup>26</sup> dans la gestion interministérielle et inter-versants des ressources humaines pour faciliter le développement d'une carrière sans une mobilité géographique excessive.**

[161] Pour que les agent.e.s puissent véritablement construire leur carrière dans les meilleures conditions et intégrer la mobilité comme une opportunité, il est essentiel que les employeurs publics soient structurés pour pouvoir les accompagner au mieux. La mission a relevé des niveaux de qualité particulièrement inégaux en matière de professionnalisation de la gestion des parcours. La gestion mise en place par le ministère des Affaires étrangères a particulièrement retenu son attention en raison de la visibilité qui est garantie aux agent.e.s en cas de mobilité : l'agent.e est informé de sa nouvelle affectation six mois avant celle-ci. Ce délai permet à l'agent.e d'anticiper et de s'organiser. D'autres ministères ne sont pas aussi « vertueux » et laissent un délai parfois extrêmement court – parfois de quelques jours – aux agent.e.s avant leur mutation.

**Recommandation n°14 : Développer la professionnalisation de la gestion des carrières en s'inspirant des bonnes pratiques pour permettre aux agents et d'anticiper leur mobilité trois à six mois à l'avance.**

[162] La circulaire du 22 décembre 2016 relative à la politique d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique prise par la ministre de la Fonction publique fixe le même objectif, ce que la mission salue : « *De manière générale, une meilleure anticipation des mouvements (information trois à six mois à l'avance) et une meilleure synchronisation de ceux-ci avec les calendriers civils ou scolaires (prises de poste au 1<sup>er</sup> janvier ou au 1<sup>er</sup> septembre) faciliteront l'organisation personnelle des agents sans méconnaître l'intérêt du service et contribueront à limiter les situations de célibat géographique.* » (cf. annexe 9).

### 2.1.3 Objectivation et transparence au service d'un management juste

*« Je n'ai pas constaté d'inégalité salariale entre les hommes et les femmes au cours de ma carrière dans l'Education nationale et l'enseignement supérieur à grade égal. Mais on ne voit pas la fiche de paie de ses collègues et ni les réductions de temps de passage entre les échelons ni la répartition des primes ne sont transparents. »*

- Témoignage d'une fonctionnaire d'Etat, catégorie A, titulaire, 62 ans

[163] Si plusieurs facteurs, au quotidien, sont susceptibles d'organiser un système de management défavorable aux femmes, les auditions ont fait apparaître plusieurs pistes de solutions lesquelles, par l'objectivation et la transparence, sont de nature à réduire les biais – notamment de genre – qui sont à la source des inégalités.

---

<sup>26</sup> Notamment développée dans l'édition 2009 du guide *Bonnes pratiques de la gestion des ressources humaines* édité par la DGAFP.

### 2.1.3.1 Pour une évaluation fondée sur des critères plus objectifs

[164] Les auditions ont permis de faire remonter de multiples exemples d'une gestion relativement différenciée des évaluations – par exemple pour l'attribution d'une prime – et des critères d'appréciation d'une candidature en fonction du sexe. L'opacité des critères ou les biais sexistes qu'ils peuvent comporter sont de nature à induire des inégalités entre femmes et hommes.

[165] Après des travaux et des initiatives prises par les instances internationales telles que le BIT et l'Union européenne, le Défenseur des droits a mené un travail d'ampleur sur cette thématique qui a abouti en 2013 à la publication d'un *Guide pour une évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine*.

[166] Il est fréquent qu'une compétence soit considérée comme une qualité « féminine » et ne soit ainsi pas identifiée comme telle ou sous-évaluée comme par exemple la capacité à gérer les conflits ou bien encore la polyvalence. Il s'agit de neutraliser les biais sexistes qui peuvent figurer dans le langage et objectiver les critères d'évaluation. Le référentiel construit par exemple par la mission Cadres dirigeants du Secrétariat général du Gouvernement a été conçu dans cette idée.

**Recommandation n°15 : Etablir des référentiels d'évaluation neutres du point de vue du genre. Ces travaux pourraient être menés par les directions ou organismes déjà en charge de l'élaboration des référentiels métiers (DGAFP, CNFPT, DGOS).**

**Recommandation n°16 : Renforcer la formation des responsables chargés de l'évaluation pour les sensibiliser à la prise en compte de l'égalité entre femmes et hommes, l'établissement de référentiels neutres ne prémunissant pas les évaluateurs contre une interprétation erronée ni contre les représentations stéréotypées qu'ils peuvent avoir.**

[167] Les conditions de travail dans lesquelles évoluent les agent.e.s sont assez régulièrement appréhendées de manière différente en fonction du sexe. Ainsi le port de charges lourdes ne sera pas systématiquement identifié pour les métiers relevant de la petite enfance ou de l'aide à la personne alors que les agent.e.s y sont particulièrement exposées, de même que l'exposition au bruit pour les métiers de la restauration scolaire par exemple.

**Recommandation n°17 : Etablir des plans de prévention de la pénibilité pour les métiers les plus exposés en s'appuyant sur des répertoires des métiers revisités en matière de conditions d'exercice (par fiche métier) en prenant en compte la dimension égalité femmes/hommes afin de rectifier les biais qui peuvent figurer dans les éditions actuelles.**

[168] Enfin, le manque de transparence des processus et l'opacité des critères d'évaluation peuvent être des difficultés supplémentaires, notamment en raison du doute qu'elles peuvent induire auprès de l'agent.e concerné.e. Dans ce domaine, des retours d'expérience positifs existent, notamment basés sur la collégialité de l'évaluation, et l'Etat s'est déjà engagé dans ce processus, notamment sous l'impulsion de la circulaire du Premier ministre du 10 juin 2015 relative à la gestion des cadres et au management dans la fonction publique de l'Etat. Ainsi plusieurs plans managériaux<sup>27</sup> prévoient par exemple des évaluations à 180° et 360° comme par exemple les ministères de l'Education nationale, de l'Agriculture, de l'Economie et des Finances et de l'Intérieur. Il est à souligner que le ministère des affaires étrangères dispose d'une certaine pratique de ces outils. Il reste cependant à favoriser la diffusion de ces méthodes pour la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière.

---

<sup>27</sup> Cf. annexe n°6, point III, sur les plans managériaux.

**Recommandation n°18 : Systématiser les évaluations à 180° pour les entretiens annuels d'évaluation des agent.e.s et les évaluations à 360° à échéances régulières de la carrière d'un.e cadre.**

[169] Une responsabilisation de la chaîne hiérarchique apparaît indispensable. Par exemple, des écarts excessifs dans l'attribution des primes entre les femmes et les hommes ne sauraient être tolérés, de même qu'une politique différenciée en matière d'avancement. Mais pour que de telles pratiques – qu'elles soient volontaires ou non, conscientes ou non – soient corrigées, elles doivent au préalable être identifiées et donc mesurées à l'aide d'indicateurs préalablement définis.

**Recommandation n°19 : Introduire la prise en compte de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans l'évaluation, par exemple par la création et la diffusion de grilles-type d'évaluation à destination des cadres de la fonction publique.**

[170] Enfin, en matière de nomination, les appréciations des praticien.ne.s<sup>28</sup> des procédures collégiales de sélection sont dithyrambiques : le recours aux comités, par exemple, permet de réduire l'influence des logiques de réseaux, de renforcer la transparence et la compréhension de la décision pour les agent.e.s concernés et les différentes parties prenantes au processus – y compris les organisations syndicales<sup>29</sup> – et de professionnaliser la sélection. Il s'agit cependant de faire en sorte que la collégialité ne crée pas un alourdissement excessif de la procédure de nomination, notamment du point de vue des délais.

**Recommandation n°20 : Encourager le recours aux comités de sélection paritaires et, de manière générale, la collégialité des processus de sélection.**

[171] Au-delà de ces éléments de correction, une approche systémique sera nécessaire (cf. 4.2).

2.1.3.2 La transparence pour permettre à chacun(e) d'évaluer sa position et ses perspectives

*« Je n'ai pas constaté personnellement de différence de rémunération car je ne suis pas dans une grande collectivité et que le sujet de la rémunération est relativement tabou. »*

- Témoignage d'une attachée territoriale, catégorie A, titulaire, 41 ans

[172] « Transparence » est sans aucun doute le maître mot qui a été le plus exprimé lors des auditions en matière de solutions à mettre en place pour faire avancer l'égalité entre les femmes et les hommes. Le seul fait d'avoir accès à l'information est susceptible de favoriser un meilleur accès des femmes aux postes, aux possibilités de progression de carrière, aux augmentations de rémunération... Comment se positionner pour un poste si l'on ignore qu'il est susceptible d'être prochainement ouvert ? Quel niveau de prime ou de revalorisation demander si l'on ignore son niveau de rémunération par rapport à celui de ses collègues ? Autant de questions qui ne pourront

---

<sup>28</sup> Centre national de gestion pour la haute fonction publique hospitalière, Mission Cadres dirigeants pour la haute fonction publique d'Etat...

<sup>29</sup> Au Centre national de gestion, les organisations syndicales sont parties prenantes du processus, témoignant d'une pratique particulièrement exemplaire.

trouver des réponses que par un meilleur accès à l'information et donc par une plus grande transparence.

[173] Notamment parce qu'elles bénéficient moins des logiques de réseaux (cf. 2.1.2.1.), il est essentiel que les femmes puissent accéder aux informations relatives aux opportunités de carrière dans la fonction publique. L'article 14 de la loi du 13 juillet 1983 dispose que « *L'accès des fonctionnaires de l'Etat, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux deux autres fonctions publiques, ainsi que leur mobilité au sein de chacune de ces trois fonctions publiques, constituent des garanties fondamentales de leur carrière.* » Chaque versant de la fonction publique voit cette obligation réaffirmée<sup>30</sup>. Il reste à s'assurer que cette garantie est effectivement assurée : les auditions ont permis d'identifier plusieurs cas où les postes étaient déjà attribués avant leur publication ce qui pose un problème évident. Il convient d'y remédier. L'Etat s'emploie déjà à encourager les bonnes pratiques comme le rappelle par exemple l'édition 2016 du guide pratique publié par le ministère de la Fonction publique intitulé *Le cadre juridique de la mobilité et des parcours professionnels* qui indique : « *Les autorités compétentes sont tenues de faire connaître au personnel, dès qu'elles ont lieu, les vacances de tout emploi, sans préjudice des obligations spéciales imposées en matière de publicité par la législation sur les emplois réservés. Publiées souvent, dans un premier temps, en interne, les fiches ont vocation à être visibles sur les bourses d'emplois.* » Il faut réaffirmer ces obligations. L'enjeu réside dans l'amplification de la publication interministérielle, en complément de la publication ministérielle. Ainsi à l'instar du ministère de la Culture et de la Communication, qui a fait ce choix, tous les emplois ne relevant pas de tableaux de mutations pourraient être systématiquement publiés sur la BIEP. D'autre part, s'agissant des emplois aujourd'hui inscrits dans un tableau de mutation, une réflexion pourrait être conduite dans certains ministères sur la pertinence de cette inscription. Ainsi, à titre d'exemple, certains ministères y font figurer les emplois de chefs de bureaux d'administration centrale, d'autre non afin de préserver une souplesse de recrutement au fil de l'eau.

**Recommandation n°21 : Diffuser une circulaire pour rappeler les bonnes pratiques et les obligations en matière de publicisation des postes avant attribution.**

**Recommandation n°22 : Incrire systématiquement sur la BIEP les emplois ne relevant pas de tableaux de mutation.**

[174] Le rapport de Mme Anne-Marie COLMOU, dès 1999, allait déjà dans ce sens : « *Il est indispensable en effet de mener parallèlement des actions visant à rendre publiques les vacances de poste pour mettre en rapport l'offre et la demande (leur publication au Journal Officiel de la République Française laisse peu de temps pour les éventuelles candidates). La constitution d'une bourse interministérielle des emplois serait une aide précieuse à cet effet.* » Depuis, des progrès ont bien sûr été accomplis et la bourse interministérielle de l'emploi public a été créée. Il est toutefois possible d'aller plus loin comme le mentionne la circulaire du 9 septembre 2015 relative à la feuille de route accompagnement RH de la réforme des services régionaux de l'Etat prise par la ministre de la Fonction publique : « *Un travail est engagé avec les employeurs publics pour aboutir à un portail unique de l'emploi public, des trois versants de la fonction publique.* »

**Recommandation n°23 : Créer un portail de l'emploi commun à l'ensemble de la fonction publique. La FNCDG et la DGAFP seraient à même d'en créer la première version en mutualisant leurs bases de données avant de l'élargir à d'autres acteurs, notamment issus de la fonction publique hospitalière.**

---

<sup>30</sup> Article 61 de la loi du 11 janvier 1984 pour la FPE, article 41 de la loi du 26 janvier 1984 pour la FPT et article 36 de la loi du 9 janvier 1986 pour la FPH.

[175] Ces nouveaux outils n'ont toutefois pas invalidé le postulat de départ et la nécessité de mettre en œuvre des mesures correctrices pour que chaque agent, qu'il s'agisse d'une femme ou d'un homme, puisse déterminer ses choix de parcours professionnel en disposant de toutes les informations utiles. Parmi celles-ci figurent notamment les éléments relatifs au niveau de rémunération, notamment en matière indemnitaire. L'ignorance des conditions générales de rémunération d'un poste peut être de nature à dissuader des candidatures : des exemples ont pu être fournis à l'occasion des auditions, notamment sur le manque de visibilité quant aux critères déterminant le régime indemnitaire.

**Recommandation n°24 : Indiquer systématiquement sur les descriptifs de postes ouverts en interne ou en externe les conditions de rémunération du poste concerné.**

[176] Il s'agirait même d'aller plus loin. La fonction publique peut être prescriptive en matière de transparence de rémunération. Plusieurs études récentes ont montré que la transparence salariale est à la fois de nature à augmenter la productivité et l'implication de salariés<sup>31</sup> mais permet aussi de réduire les inégalités entre femmes et hommes. Une note du Conseil d'analyse économique allait récemment dans le même sens : « *Une fois qu'elles connaissent les rémunérations ou conditions de travail de leurs collègues, les femmes demandent des conditions similaires.* »<sup>32</sup> Les initiatives tendant à la transparence salariale se multiplient, notamment à l'étranger et intéressent de plus en plus les pouvoirs publics comme le prouvent des initiatives telles que #ShareYourPay aux Etats-Unis.

**Recommandation n°25 : Mener une expérimentation en matière de transparence des rémunérations des agent.e.s à l'échelle d'une administration.**

[177] En France, des initiatives telles que le simulateur de salaire mis en place par l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) permettent aux salariés de mieux estimer leur niveau de rémunération par rapport à une « moyenne » en fonction de plusieurs critères : fonction, lieu de travail, type de contrat, gestion d'un budget, responsabilité hiérarchique, dimension internationale, part variable de rémunération, secteur d'activité, etc. La création d'un outil similaire pour la fonction publique permettrait aux agent.e.s de mieux estimer leur niveau de rémunération par rapport à la moyenne de leurs collègues placé.e.s dans des conditions similaires et de déterminer une stratégie correctrice le cas échéant.

**Recommandation n°26 : Créer un outil en ligne d'évaluation de la rémunération attendue.**

[178] Au-delà des comportements individuels et de leurs effets de ratrappage à une échelle macro, il peut être envisagé de mettre en place une plus grande transparence dans les outils collectifs qui sont disponibles. Il s'agit particulièrement des instances paritaires. Ainsi, si les commissions administratives paritaires sont obligatoirement saisies pour donner un avis sur les actes ayant un impact sur la carrière individuelle de chaque agent.e et notamment en matière de titularisation, d'avancement de grade ou promotion de corps, les acteurs du dialogue social ne sont pas informés de l'issue des démarches, notamment du point de vue de la rémunération après négociation et encore moins selon une logique d'égalité professionnelle entre femmes et hommes. Les auditions auxquelles a procédé la mission ont permis de soulever cette difficulté.

---

<sup>31</sup> Emilio Huet-Vaughn, *Striving for Status: A Field Experiment on Relative Earnings and Labor Supply*, 2013

<sup>32</sup> Antoine Bozioa, Brigitte Dormont et Cecilia García-Peña, *Réduire les inégalités de salaires entre femmes et hommes*, 2014

**Recommandation n°27 :** Prévoir l'obligation pour tout employeur public de soumettre un bilan devant le comité technique faisant état des avancements de grades et d'échelons du point de vue de l'égalité professionnelle femmes / hommes. Ce bilan devra inclure des données sexuées sur les promotions au choix. Ces mêmes données devront être présentées en amont des décisions individuelles devant la commission administrative paritaire et la commission consultative paritaire.

## 2.2 Des facteurs exogènes : la possibilité d'un rôle prescripteur

*« J'aide mes collègues jeunes femmes au maximum, par un fonctionnement en réseaux de femmes, pour qu'elles ne subissent pas l'enfer que j'ai vécu. »*

- Témoignage d'une fonctionnaire d'Etat, catégorie A, titulaire, 51 ans, issue d'un corps technique

[179] Certains facteurs, bien que n'étant pas propres à la fonction publique, contribuent à l'inégalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans le secteur public. Bien qu'ils ne se situent pas dans la visée première de ce rapport, la mission a estimé essentiel de les souligner et d'envisager d'éventuelles mesures correctrices et ce d'autant plus que la fonction publique pourrait endosser le rôle prescripteur qui est traditionnellement le sien en termes de progrès sociaux pris dans une acception extensive. La fonction publique peut et doit être exemplaire.

### 2.2.1 Les conséquences de l'inégal investissement dans la vie familiale

*« (...) la maternité est un frein à la carrière et au choix du poste : après un congé maternité et un congé parental de 18 mois, on m'a demandé où je souhaitais ou ne souhaitais pas être réintégrée. Après avoir exprimé mes préférences et réticences, j'ai été réintégrée là où je ne le souhaitais pas, dans un service où la cheffe ne m'attendait pas parce qu'elle n'avait pas été prévenue, et n'avait donc pas de travail à me fournir. »*

- Témoignage d'une fonctionnaire territoriale, catégorie C, titulaire, 47 ans

[180] L'effet de la parentalité sur la rémunération est négatif pour les femmes.

[181] Selon l'étude Economix, la naissance d'un enfant diminue la rémunération journalière des mères de 2,6% à 5,5%, celle d'un troisième enfant de 12,4 à 17,9%. La principale cause en est la réduction du temps de travail : temps partiels et réduction des heures supplémentaires. La fréquence des temps partiels est de plus de 17% pour les femmes dans la FPE et de près de 25% dans la FPT et la FPH (contre 3 à 6% pour les hommes). En outre, les femmes sont toujours très largement majoritaires à prendre un congé parental : 92,4 % des congés parentaux sont pris par les femmes ; 23,5 % de ces congés durent entre un et cinq ans.

[182] L'étude Economix montre qu'avoir travaillé à temps partiel dans les années antérieures influe négativement sur le niveau de rémunération des femmes.

[183] Or, d'après l'étude *Temps partiel subi et choisi dans la fonction publique et le secteur privé* produite en mai 2016 par Eva Baradji, Emma Davie et Jonathan Duval pour le ministère de la Fonction publique, 26% des femmes travaillant dans le secteur public – contre 6% des hommes – sont à temps partiel. Parmi les femmes travaillant à temps partiel dans le secteur public, un quart

d'entre elles – 26% – sont en temps partiel subi<sup>33</sup>. Parmi les femmes en temps partiel dit « choisi », près de la moitié (48%) ont demandé un temps partiel pour s'occuper de leur(s) enfant(s). Chez les hommes qui sont en temps partiel dit « choisi », cette part s'établit à 11%.

[184] Il ressort de ces chiffres que les femmes sont plus exposées au temps partiel que les hommes et que la part de « libre choix » dans ce travail à temps partiel peut être estimée comme sujette à caution.

[185] *A contrario*, être père de famille a un effet positif sur la rémunération des hommes (cf. étude Economix de 2014) : ce résultat se retrouve dans toutes les enquêtes et pourrait être expliqué par trois facteurs : un effet de sélection (les hommes les plus efficaces sur le marché du travail seraient plus susceptibles de fonder une famille) ; un effet positif de la division du travail domestique (pris en charge par la mère au-delà de ce qu'une femme prendrait en charge dans un couple sans enfant ou de ce qu'assume un homme célibataire) ou encore une incitation pour les pères de famille à gagner plus.

[186] Les études partielles fournies confirment cet impact :

[187] - l'étude du ministère de l'Environnement sur cinq corps montre que les agent.e.s non promu.e.s ont passé plus de temps dans leur carrière en temps partiel ou hors position normale d'activité que les agent.e.s promu.e.s, même si un pourcentage non négligeable des femmes promues sont à temps partiel ;

[188] - pour des femmes cadres ne prenant pas ou peu de temps partiel, cet effet sur la carrière peut aussi exister, bien que limité : selon une étude réalisée par la mission veille et prospective de la Direction des Ressources et des Compétences de la Police Nationale, le passage au grade de commissaire divisionnaire est légèrement plus tardif pour les femmes ayant eu des enfants (de 9 à 3 mois selon les promotions). Il est à noter que les hommes ayant eu des enfants sont favorisés par rapport aux femmes sans enfants (de 2 mois en moyenne) mais étaient défavorisés par rapport aux hommes sans enfants pour les promotions les plus anciennes.

[189] Dans la fonction publique hospitalière, selon l'étude du CEE de 2016, rendre identiques les temps de travail des agents masculins et féminins conduirait à faire quasiment disparaître l'écart salarial, à âge et localisation identique. L'enjeu est un peu moindre pour les autres versants de la fonction publique où une action sur la ségrégation professionnelle est nécessaire de façon complémentaire.

### **Recommandation n°28 : Développer les places de crèches et en accueils de loisirs.**

[190] Les témoignages recueillis montrent que la parentalité impacte négativement la carrière des femmes dès le congé maternité : elles ne bénéficient pas toujours d'un entretien d'évaluation et leurs primes d'objectifs sont parfois baissées uniquement en raison de cette absence, quelle que soit la qualité du travail fourni le reste de l'année. Dans la fonction publique hospitalière où les contraintes physiques des postes nécessitent souvent un arrêt précoce, la prime de présence est impactée par cette absence. Cet arrêt précoce peut aussi résulter de temps de trajets trop importants. Les gestionnaires ne semblent pas s'être saisis de cette question alors même que des solutions simples pourraient permettre aux femmes qui le peuvent de continuer leur activité, à distance ou plus près de leur domicile. Le guide pratique élaboré par la DGAEP pour accompagner la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique en est un exemple.

---

<sup>33</sup> On considère le temps partiel comme subi lorsque le salarié déclare travailler à temps partiel faute d'avoir trouvé un travail à temps complet. Le temps partiel est dit choisi dans tous les autres cas.

**Recommandation n°29 : Expérimenter de nouvelles gestions au bénéfice des futures mères dès leur déclaration de grossesse en leur permettant d'opter soit pour du télétravail, du travail distant ou une mise à disposition temporaire auprès d'un employeur proche de leur domicile jusqu'au début de leur congé maternité.**

[191] Cette formule, si elle peut sans doute prévenir certains arrêts précoces et faciliter la vie de futures mères, ne saurait évidemment répondre à la nécessité d'un arrêt pour causes physiologiques dès que la bonne poursuite de la grossesse est menacée. Elle doit plutôt constituer une facilité accessible à toutes les femmes enceintes.

[192] Plusieurs témoignages de fonctionnaires, corroborés par les auditions, ont par ailleurs permis de relever plusieurs retours difficiles au sein de l'administration à l'issue du congé de maternité. Si ces situations traduisent souvent un simple manque d'anticipation de l'administration face au retour de l'agente, d'autres cas peuvent être révélateurs d'une mauvaise gestion voire même relever d'une volonté délibérée de sanctionner l'agente pour sa maternité ce qui est inacceptable. Quelle que soit la raison ayant conduit à ce type de situation, il serait souhaitable que toute administration s'inscrive dans une gestion anticipée des retours de congés, qu'ils soient de maternité, parentaux...

**Recommandation n°30 : Mettre en place systématiquement de manière anticipée une procédure d'accompagnement au retour d'un congé de maternité, d'adoption, etc. pour prévoir un entretien préalable à la reprise d'activité professionnelle avec le responsable des ressources humaines sur le modèle du congé parental.**

[193] Il a par ailleurs été porté à la connaissance de la mission une inégalité propre à la fonction publique en matière d'autorisation d'absence pour se rendre aux examens médicaux obligatoires : alors qu'un salarié du secteur privé bénéficie de droit d'une autorisation d'absence pour se rendre à trois de ces examens au maximum<sup>34</sup>, cette possibilité n'est pas ouverte pour la fonction publique. Cette inégalité est de nature à dissuader l'implication du conjoint en matière de parentalité. Il y a lieu d'y remédier dans le cadre d'un travail global de mise en cohérence du régime des autorisations spéciales d'absence au sein de la fonction publique comme le recommande le rapport sur le temps de travail dans la fonction publique de Philippe Laurent.

**Recommandation n°31 : Instaurer la possibilité pour le conjoint de bénéficier d'autorisations spéciales d'absence (ASA) – jusqu'à trois maximum – pour se rendre aux examens médicaux obligatoires.**

[194] Dans le même esprit, il est essentiel de permettre au conjoint de s'impliquer en favorisant la souplesse dans les formules actuellement proposées. Ainsi, en cas de congé de paternité et d'accueil de l'enfant, la possibilité est laissée à l'agent de bénéficier jusqu'à 11 jours calendaires. La durée peut être plus courte. Si l'agent souhaite s'impliquer au-delà par le biais de congés dédiés, le congé parental prévoit des périodes de 6 mois minimum sans possibilité de durée plus courte. Il manque sans doute une formule intermédiaire.

**Recommandation n°32 : Supprimer le seuil plancher de 6 mois du congé parental.**

---

<sup>34</sup> Article L.1225-16 du Code du travail: « *Le conjoint salarié de la femme enceinte ou bénéficiant d'une assistance médicale à la procréation ou la personne salariée liée à elle par un pacte civil de solidarité ou vivant maritalement avec elle bénéficie également d'une autorisation d'absence pour se rendre à trois de ces examens médicaux obligatoires ou de ces actes médicaux nécessaires pour chaque protocole du parcours d'assistance médicale au maximum.* »

[195] L'inégal investissement dans la vie familiale entre les femmes et les hommes est parfois intégré comme un élément de stratégie conjugale pour permettre aux hommes de développer leur carrière. Particulièrement prégnant dans la haute fonction publique en raison de la compétitivité qui y règne, comme l'a mis en avant l'étude coordonnée par Catherine Marry<sup>35</sup> et ayant fait l'objet de prolongements<sup>36</sup>, cet élément est éminemment valable à l'échelle de la fonction publique dans son ensemble. Les femmes sont majoritairement seules devant la problématique de la conciliation entre sphère professionnelle et vie privée. Des formules nouvelles sont expérimentées par l'administration pour permettre aux agent.e.s de mieux concilier vie professionnelle et vie privée. C'est notamment le cas du ministère des Affaires étrangères avec une expérimentation en cours de « double nomination sur emploi à décision du gouvernement » pour un couple d'ambassadeurs ou bien encore la perspective du « job sharing » pour permettre à des agent.e.s de partager un poste de sous-directeur<sup>37</sup>. Il s'agit d'initiatives à suivre de près.

## 2.2.2 La reproduction des stéréotypes : de l'éducation inégalitaire au quotidien de l'administration

*« Ce n'est pas la différence de salaire qui engendre la discrimination mais le manque d'opportunités pour intégrer certains postes, je suis une femme avec certains diplômes techniques, mais si je postule sur des postes qui demandent ce niveau de qualification, on ne me recrute pas et l'administration préfère prendre un homme sans diplôme et l'envoyer en formation.... »*

*Pour ma part, étant dans l'impossibilité de me faire greffer le service trois pièces nécessaire pour exercer le métier pour lequel j'ai portant été formée, j'ai renoncé. »*

Témoignage d'une fonctionnaire d'Etat, catégorie B, titulaire, 42 ans

*« Ayant siégé de nombreuses années en CAP Interne dans ma collectivité, j'ai entendu de nombreuses réflexions sexistes afin de justifier plutôt des avancements masculins : une telle est jeune elle va bientôt être enceinte, il ne faut pas la mettre à la tête d'un service et donc la changer de grade et donc de rémunération. La différence de rémunération a lieu à tous les niveaux de chargé de mission à directrice pour des postes équivalents. Les justifications de l'administration ou de la hiérarchie*

---

<sup>35</sup> *Le plafond de verre dans les ministères, une analyse de la fabrication organisationnelle des dirigeant(e)s* par Catherine Marry (CNRS, CMH-PRO), Alban Jacquemart (CNRS, CMH-PRO), Sophie Pochic (CNRS, CMH-PRO), Laure Bereni (CNRS, CMH-PRO), Fanny Le Mancq (université de Caen, CesamS), Anne Revillard (Sciences Po, OSC-LIEPP)

<sup>36</sup> Alban Jacquemart (2014), « *J'ai une femme exceptionnelle* », *carrières des hommes hauts fonctionnaires et arrangements conjugaux*, Centre d'études de l'emploi

<sup>37</sup> Cf. entretien de Mme Hélène FARNAUD-DEFROMONT, directrice générale de l'administration et de la modernisation du ministère des Affaires étrangères et du Développement international, auprès d'Acteurs publics paru en ligne le 7 septembre 2016.

*pour expliquer les différences de régime indemnitaire entre homme et femme sont basés sur des critères non sexistes (taille du service, expérience,...) mais personne n'est dupe. J'ai personnellement eu un RI supérieur à une collègue qui pourtant avait une équipe plus importante et des responsabilités supérieures aux miennes. »*

Témoignage d'un fonctionnaire territorial, ingénieur, de catégorie A, 38 ans

[196] Dans l'ensemble des études, rapports et auditions conduites par la mission, la dimension sociale et culturelle – au sens large – de l'inégalité entre les femmes et les hommes est quasi-systématiquement soulevée. Les inégalités professionnelles découlent également d'inégalités plus larges nourries par les stéréotypes et autres construits sociaux basés sur le sexe : la mesure de leurs poids parmi les facteurs explicatifs des différences de rémunération ou bien des écarts en termes de carrières est toutefois difficilement quantifiable.

[197] Les préjugés et stéréotypes de genre trouvent un terrain de développement dans le milieu social d'origine mais aussi à l'école. Comme le souligne le Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes dans un rapport relatif à la lutte contre les stéréotypes au Gouvernement en octobre 2014 : « *L'école est un haut lieu de socialisation et donc de développement identitaire, intellectuel, social et affectif pour les jeunes qui y passent en moyenne 15 ans de leur vie. Parce que l'école fonctionne au sein de la société, elle est traversée par les inégalités sociales qu'elle reproduit parfois à son corps défendant. Par conséquent, l'école n'est pas hermétique aux stéréotypes de sexe.* » Le rapport rappelle également que la présence et l'influence de stéréotypes liés au sexe à l'école sont connus et documentés<sup>38</sup>.

[198] Construction par essence sociale, le genre porte en lui un certain nombre de normes sociales qui peuvent représenter un formatage dont le degré est variable d'un individu à un autre en fonction de la construction individuelle de chacun d'entre nous et de notre rapport aux normes sociales collectives. L'environnement social joue bien évidemment un rôle premier dans la construction des représentations individuelles de genre aussi les agent.e.s – parfois malgré eux – reliaient les représentations collectives (normes) de genre. Celles-ci peuvent inclure un certain nombre de stéréotypes et de préjugés en matière de division du travail entre femmes et hommes, certains métiers « relevant » du monde masculin, d'autres du monde féminin.

[199] Il est de la responsabilité des employeurs publics de déconstruire ce type de préjugés qui réduisent par ailleurs les viviers de candidats et renforcent l'absence de mixité de certains métiers. Les campagnes de communication jouent un rôle important de ce point de vue et plusieurs opérations réussies ces dernières années sont à relever comme par exemple les campagnes de recrutement du ministère de la Défense. Le *Guide pratique pour une communication publique sans stéréotype de sexe* édité par le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes présente un certain nombre de règles utiles dont les administrations pourraient s'inspirer.

### **Recommandation n°33 : Poursuivre le développement d'une communication publique sans stéréotypes de genre.**

---

<sup>38</sup> Marie-Cécile NAVES & Vanessa WISNIA-WEIL (Coord.), *Lutter contre les stéréotypes filles-garçons*, Rapports et documents, Commissariat général à la stratégie et à la prospective, janvier 2014 ; Françoise VOUILLOT (dir.), *Orientation scolaire et discrimination. Quand les différences de sexe masquent les inégalités*, La documentation française, 2011 ; Françoise VOUILLOT (dir.), *Filles et garçons à l'école : une égalité à construire*, CNDP, 1999

[200] Aussi, les candidats aux concours du service public arrivent à leur seuil « chargés » de leurs constructions individuelles et collectives de genre. Ces constructions peuvent induire des comportements différents devant les épreuves : ces éléments sont particulièrement sensibles pendant les épreuves à l'oral comme les auditions ont pu l'attester.

[201] Les femmes ont un niveau de diplôme plus élevé mais moins bien valorisé. L'étude Economix de 2014 met ainsi en évidence une dotation en capital humain<sup>39</sup> supérieure aux hommes en moyenne mais avec une valorisation monétaire en moyenne inférieure à l'exception de la fonction publique hospitalière. Pour les femmes donc, le niveau de diplôme et l'expérience acquise « paient » moins que pour les hommes.

[202] La mission n'a pu se concentrer que sur les écoles de la haute fonction publique et a constaté que l'égalité des élèves devant les concours de ces écoles du service public n'est pas la même partout sans pour autant qu'il soit aisément expliquer. Ainsi, à l'INET, le ratio inscrits / promus est stable ces dernières années et laisse entrevoir une égalité entre les femmes et les hommes qui serait souhaitable partout : ainsi 14 femmes ont été admises (sur 21) au concours externe d'administrateur territorial en 2015. La parité a été atteinte dès 1996<sup>40</sup> et est restée stable ces dix dernières années.

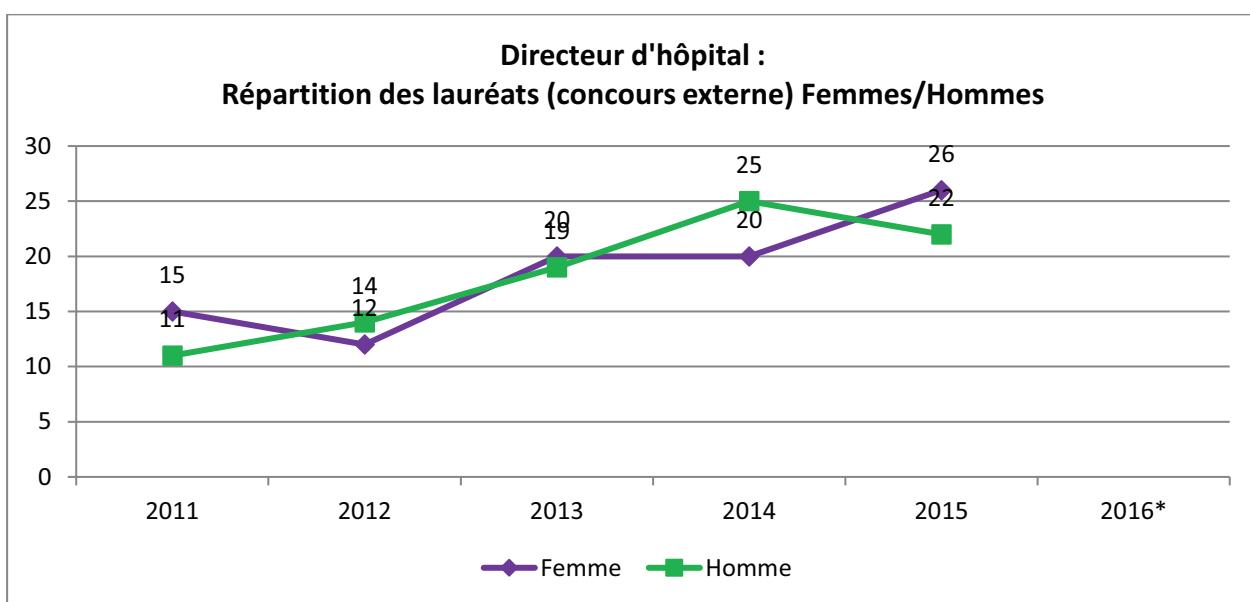
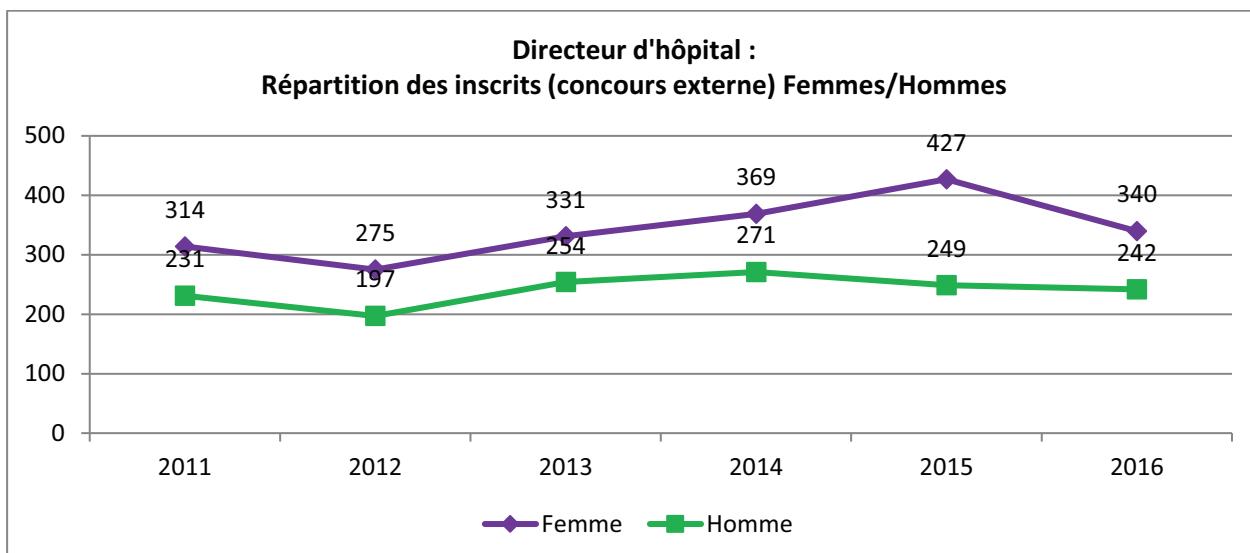
[203] *A contrario* et à la notable exception du concours 2013 avec 45% de femmes admises, l'ENA éprouve les plus grandes difficultés à atteindre un ratio inscrits / admis qui soit satisfaisant du point de vue de l'égalité entre les femmes et les hommes : en 2015, plus de 40% de femmes se sont inscrites au concours externe mais seulement 25,58% ont été admises. La directrice de l'ENA a fait de ce chantier de l'égalité entre les femmes et les hommes l'un de ses objectifs prioritaires et a entrepris les réformes et actions de nature à permettre de les atteindre du point de vue de la mission : formation des jurys de concours, réforme du concours avec notamment l'introduction d'une nouvelle épreuve d'interaction collective, établissement d'une grille de compétence attendue des élèves de l'ENA neutralisant les biais sexués... La mission estime que les efforts actuellement poursuivis par la direction sont satisfaisants et qu'il convient de leur laisser le temps de produire leurs effets.

[204] La situation de l'EHESP est plus particulière au regard de la forte féminisation de la fonction publique hospitalière. On rappellera que les concours d'entrée sont organisés par le Centre national de gestion. Toutefois, les données fournies permettent d'observer une surreprésentation des hommes admis au regard du nombre d'inscrits. Cette assertion est particulièrement observable pour le concours externe des directeurs d'hôpitaux :

---

<sup>39</sup> Exprimé comme la combinaison du niveau de diplôme, de l'expérience et de l'ancienneté dans le poste avec prise en compte des interruptions potentielles pour enfants pour les femmes

<sup>40</sup> Enquête sur les profils des élèves administrateurs de l'INET, 2013, INSEE



Source : Centre national de gestion, 2016

[205] Les éléments fournis par les directeur.rice.s d'école sur le déroulement de la scolarité a donné toute satisfaction à la mission quant à la bonne prise en compte des enjeux relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes. A l'ENA, l'attractivité de l'école pour les femmes fait ainsi l'objet d'une attention renforcée avec un accompagnement personnalisé des élèves et la refonte du calendrier de scolarité pour faciliter l'implantation à Strasbourg pendant un an, l'obligation de mobilité pouvant être dissuasive pour les chargé.e.s de famille. A l'EHESP, les enjeux relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes ont été pris en compte plus tard, l'enjeu premier identifié étant la mixité des métiers. Cependant des initiatives ont été prises comme l'installation d'une correspondante égalité femmes-hommes. Comme le prévoit le protocole d'accord de mars 2013 : « *L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes doit faire partie intégrante des actions de sensibilisation des futurs agents publics lors de leur formation initiale au sein des écoles de service public, notamment au sein des écoles en charge de la formation des cadres dans les trois versants de la fonction publique.* » Ces modules sont en place à l'INET et à l'ENA et le seront prochainement à l'EHESP.

**Recommandation n°34 :** Accélérer la mise en place d'un module de formation relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes à l'EHESP.

[206] Après le temps de la formation initiale, il est essentiel de faire en sorte que la prise en compte des enjeux liés aux inégalités entre les femmes et les hommes s'inscrive dans le temps long de la carrière des agent.e.s et particulièrement pour les dirigeant.e.s. De ce point de vue, des évolutions positives sont intervenues sous l'impulsion du protocole d'accord de mars 2013 : des référentiels de formation sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique ont ainsi été mis en place dès 2014 à destination de différents publics-cibles. Le CNFPT, en lien avec le ministère de la Fonction publique, a conçu une offre de formation nationale et un livret de recueil des bonnes pratiques. Les efforts sont toutefois à poursuivre.

[207] La formation est aussi un outil pour réduire autant que faire se peut les comportements sexistes qui existent au sein de la fonction publique comme ils existent dans l'entreprise et la société française en général. Nombre de réponses reçues dans le cadre de l'appel à témoignages illustrent la prégnance de ces pratiques intolérables :

*« Lors d'un entretien pour un poste, on m'a demandé si je comptais avoir un deuxième enfant, car le service a besoin d'être organisé et le poste très exigeant. »*

Témoignage d'une fonctionnaire d'Etat, titulaire, catégorie A+, 33 ans

*« Dans ma collectivité actuelle, j'ai également assisté et entendu des remarques de responsables masculins, du genre : « comme elle est moche, on va retenir sa candidature, elle ne doit pas avoir d'amis ni de vie sociale et sera très disponible dans son travail ». »*

Témoignage d'une fonctionnaire territoriale, titulaire, catégorie C, 47 ans

*« Sur mon premier poste le Directeur m'a demandé si je prévoyais de faire un enfant. »*

Témoignage d'une fonctionnaire d'Etat, titulaire, catégorie A+, 36 ans

*« L'inégalité de traitement entre les hommes et les femmes ne tient pas uniquement à la différence de rémunération. Elle est faite de petites humiliations du quotidien, depuis la critique du temps partiel jusqu'aux remarques sur les corps déformés par la grossesse en passant par les rictus sarcastiques au moment de partir à 17h15 alors qu'on est au bureau depuis 7h30. »*

Témoignage d'une fonctionnaire territoriale, titulaire, catégorie A, 38 ans

*« J'ai aujourd'hui 52 ans avec des enfants adultes et 1 seul à charge de 21 ans et cela n'a pas empêché plusieurs recruteurs en 2015 de me demander si ma candidature était bien réfléchie par rapport à ma situation maritale. Les autres questions portaient sur mon enfant à charge, de 21 printemps pour évaluer ma disponibilité... »*

Témoignage d'une fonctionnaire d'Etat, titulaire, catégorie A, 52 ans

*« On entend souvent des remarques sexistes au sujet des femmes « de pouvoir », qui devraient être, je cite, « pires que les hommes » pour réussir à s'imposer »*

Témoignage d'une fonctionnaire d'Etat, titulaire, catégorie A, 46 ans

*« Actuellement affectée à un poste à responsabilité, je m'étonne toujours de recevoir des compliments sur mes tenues plutôt que sur la façon dont je gère mes dossiers ... »*

Témoignage d'une fonctionnaire d'Etat, titulaire, catégorie A, 40 ans

[208] Dans un souci d'équité et de transparence quant aux témoignages reçus, certains cas tout aussi stéréotypés et tout aussi intolérables peuvent se produire de manière moins attendue comme certains témoignages – moins nombreux – l'ont établi :

*« J'ai observé personnellement une différence de comportement au sein d'une direction déconcentrée entièrement composée de personnels féminins (supérieures hiérarchiques comme agents). J'ai notamment eu le droit à des remarques répétées sur la vision des hommes (machos, ne peuvent pas faire deux choses à la fois, ne peuvent pas être compatissants, laxistes,...) ainsi que sur mon manque d'intérêt dans des réunions ».*

Témoignage d'un fonctionnaire d'Etat, titulaire, catégorie A, 30 ans

[209] Des initiatives de sensibilisation peuvent permettre de réduire ces phénomènes en faisant prendre conscience aux agent.e.s, qu'ils soient hommes ou femmes, qui relaient des biais sexistes – parfois à leur insu – de la nature de leurs propos et/ou comportements et de l'impact que ceux-ci ont sur leurs collègues. De bonnes pratiques sont mises en place par certains employeurs publics comme à Strasbourg par exemple (ville et Eurométropole).

**Recommandation n°35 : Faire en sorte que chaque agent.e bénéficie au moins une fois en cours de carrière, au titre de la formation continue, d'un accès à une formation relative à l'égalité entre les femmes et les hommes.**

[210] L'inégale implication des femmes et des hommes dans la vie familiale, combinée aux stéréotypes liés au sexe, peut avoir des implications très concrètes pour la situation matérielle des agentes.

[211] En matière de rémunération, la théorie du « salaire d'appoint » - à propos duquel plusieurs témoignages sont venus attester du rôle encore prégnant dans les représentations collectives - est un facteur supplémentaire de frein à l'avancement des femmes dans la carrière et à leur égal accès aux primes :

*« Lorsque nous posons la question pourquoi ces différences, il nous est répondu, sans aucun regret : « Vous voyez bien c'est un homme, il doit subvenir aux besoins de sa famille ... alors que vous, votre salaire est un appoint ! » »*

Témoignage d'une attachée territoriale, titulaire, catégorie A, 64 ans

*« J'ai également eu l'occasion d'entendre des chefs de service exprimer clairement le fait que « les femmes n'avaient pas le même devoir pour assurer des rentrées d'argent au sein des familles » ce qui expliquait que les primes attribuées soient moindres à leur égard.... »*

Témoignage d'une fonctionnaire territoriale, ingénieure, titulaire, catégorie A+, 37 ans

*« Témoin d'une situation dans laquelle un agent de service allait avoir un avancement de grade qui l'aurait promu à un grade supérieur à celui de la responsable adjointe du service. Explication fournie par la hiérarchie : le salaire de l'adjointe au responsable est un salaire d'appoint puisque son mari travaille (!!!) »*

Témoignage d'une attachée territoriale, titulaire, catégorie A, 34 ans

[166] Ces éléments posent également la question du déroulement de la « double carrière » – dans le cas d'un couple composé d'agents publics – qui est souvent entendu comme étant composée d'une carrière principale, masculine, et d'une carrière subordonnées, féminine. Il s'agit de faire en sorte, pour les couples concernés, d'installer les conditions d'une stricte égalité entre les conjoints du point de vue de leur gestion par l'administration.



### **3 LA MOBILISATION DES POUVOIRS PUBLICS : UNE DYNAMIQUE A AMPLIFIER**

[212] Depuis plusieurs années et singulièrement depuis 2012, comme l'a exprimé le protocole d'accord de mars 2013, l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique est une priorité. Plusieurs outils ont été mis en place pour atteindre les objectifs fixés de manière partenariale et dans le dialogue social. Il s'agit désormais d'évaluer l'impact de ces mesures et les pistes d'améliorations possibles.

#### **3.1 Une action publique ambitieuse à conforter**

##### **3.1.1 La mise en œuvre du protocole de 2013 : une relance est nécessaire**

*« L'Etat doit enfin montrer l'exemple, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. »*

Témoignage d'une attachée territoriale, catégorie A, titulaire, 36 ans

[213] Le protocole d'accord signé le 8 mars 2013 par l'ensemble des organisations syndicales a été une grande avancée dans la prise en compte de la place des femmes dans la fonction publique. Une circulaire du 8 juillet 2013 le précise.

[214] Articulé autour de quatre axes (dialogue social, égalité des rémunérations, articulation vie privée/ vie professionnelle, violences faites aux femmes), ce protocole prévoit dans son Préambule qu' « *un bilan sera élaboré chaque année sur la réalisation effective des mesures inscrites (...) et présenté devant le conseil commun de la fonction publique (CCFP) à l'occasion de l'examen du rapport annuel relatif à l'égalité professionnelle. Un comité de suivi composé des signataires du protocole de l'accord examinera au moins une fois par an la mise en œuvre des mesures prévues par le présent protocole et le respect de leur calendrier* ».

[215] De fait, depuis 2015 au comité *ad hoc* prévu s'est substitué une formation spécialisée du CCFP (la formation « égalité »), ce qui « normalise » la particularité du protocole, ramené à un sujet de gestion alors même que ce protocole constitue une novation importante. Si la formation spécialisée se réunit régulièrement pour faire le suivi du protocole, si celui-ci fait également l'objet d'échanges au sein de l'assemblée plénière, il ressort des auditions un regret partagé par les différents partenaires du protocole que le comité de suivi *ad hoc* n'ait pas été mis en place, de même qu'un suivi principalement concentré sur la fonction publique d'Etat au détriment des deux autres versants.

[216] Quinze mesures étaient inscrites au protocole ; bientôt quatre ans après la signature de ce protocole, un certain nombre de mesures ne sont pas entrées en vigueur ou l'ont été tardivement. Le CCFP de mai 2016 qui a examiné l'avancée du protocole en relève quelques-unes :

- Les rapports de situation comparée, qui devaient être mis en place en 2014, ne sont pas tous parus ;
- La circulaire relative à l'absence d'impact des congés maternité, adoption et temps partiel sur la manière de servir qui devait être publiée au premier trimestre 2013 n'est pas publiée (elle devrait l'être fin 2016) ;
- La révision des règles d'avancement et de promotion qui incluraient une obligation de mobilité, également prévue en 2013, n'a pas eu lieu ;

- La campagne de communication sur l'égalité professionnelle a été très discrète ;
- Le groupe de travail qui devait réfléchir au partage du congé parental (père/mère) ne s'est pas réuni ;
- Les mesures visant à mieux concilier vie privée et vie professionnelle n'ont pas abouti.

[217] Il est donc impérieux de relancer ces dossiers afin que le protocole soit réellement et complètement mis en place : la mission salue de ce point de vue la circulaire du 22 décembre 2016 relative à la politique d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique prise par la ministre de la Fonction publique (cf. annexe 9).

**Recommandation n°36 : mettre en place, comme prévu initialement, un comité dédié pour le suivi de l'application du protocole de mars 2013.**

### **Les rapports de situations comparées**

Quatre rapports de situation comparée ont été examinés :

- ministère des Affaires sociales et de l'Emploi (2016)
- ministère de la Défense (2016)
- ministère de l'Education et de l'Enseignement supérieur (2016)
- ministère de l'Intérieur (2013)

Seule la partie rémunérations fait l'objet de l'étude.

La présentation sexuée des rémunérations n'est pas homogène entre les ministères, ce qui empêche toute réelle comparaison :

- le ministère des Affaires sociales produit des histogrammes colorés du régime indemnitaire en administration centrale et dans les services déconcentrés, par périmètre infra ministériel, avec et sans reliquat et selon les zones prioritaires ou non (ex : les primes de la catégorie A « affaires sociales et santé – D(R)JSCS zone prioritaire (reliquat compris) » sont de 11 637 € pour une femme et 12 333 € pour un homme) ;
- le ministère de la Défense présente la « rémunération mensuelle nette moyenne des titulaires » et « la part des primes et indemnités » dans des tableaux A+, A, B, C et par filière (administrative, technique,...) ; les personnels militaires sont distingués des civils ;
- le ministère de l'Education nationale et de l'Enseignement supérieur ne traite les rémunérations que des seuls personnels de l'enseignement scolaire (une seule page d'information sur les rémunérations) ; le tableau présente les personnels enseignants et les autres personnels (avec pour ces derniers des sous-distinctions de corps et de catégorie) ; un ratio rémunération homme/femmes est calculé ;
- enfin le ministère de l'Intérieur distingue ses trois composantes (secrétariat général, police nationale, gendarmerie nationale) et pour les deux premières indique les catégories ; les rémunérations nettes mensuelles sont présentées par décile. Les indemnités et primes font l'objet de tableaux par catégorie hiérarchique.

Au total, les informations données à travers ces RSC révèlent une insuffisante réflexion globale au plan statistique puisque les comparaisons sont difficiles voire impossibles à faire.

Il serait pertinent qu'un cadre unique soit suggéré aux administrations gestionnaires de personnel des trois versants de la fonction publique afin de permettre plus de transparence.

### 3.1.2 Le rapport sur l'égalité dans les collectivités territoriales et les EPCI : une obligation insuffisamment respectée

*« A mission égale, nous devrions percevoir les mêmes rémunérations. Les exigences de nos élus et supérieurs sont identiques à celles de nos collègues hommes, par conséquent je ne comprends absolument pas les différences qui sont très significatives. »*

Témoignage d'une attachée territoriale, catégorie A, titulaire, 64 ans

[218] La loi du 4 août 2014 introduit l'obligation pour certaines collectivités de présenter un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, dans les politiques publiques menées et d'indiquer les dispositions prises pour améliorer la situation.

[219] Le décret 2015-761 du 24 juin 2015 précise les éléments de ce rapport qui doit reprendre les éléments à présenter aux comités techniques de la fonction publique (article 51 de la loi n°2012-347du 12 mars 2012)<sup>41</sup> : données relatives au recrutement et à la formation, au temps de travail, à la promotion professionnelle, aux conditions de travail, à la rémunération et à l'articulation entre activité professionnelle et vie personnelle.

[220] Ces deux textes sont récents, précis et portés par une réelle volonté de transparence et d'information.

[221] Or, ces deux textes sont très mal appliqués : la mission a demandé à 10 préfectures de se renseigner dans leur département et d'indiquer si ces rapports avaient bien été présentés préalablement aux débats budgétaires. Les 7 réponses relatives au budget 2016, donc postérieurs à la loi et au décret, révèlent que sur les 100 collectivités (communes et EPCI de plus de 20 000 habitants, départements, régions) seules 25 avaient présenté ce rapport. Toutefois, les préfectures précisent que les collectivités sollicitées y travaillent pour les budgets 2017.

[222] Ainsi il apparaît que la loi de 2014 n'est pas correctement appliquée dans sa formalité externe ; de plus, aucune recherche n'a été faite quant au contenu de ces rapports de manière à exploiter leurs données au niveau national.

---

<sup>41</sup> Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1<sup>o</sup> Après l'article L. 2311-1-1, il est inséré un article L. 2311-1-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 2311-1-2.-Dans les communes de plus de 20 000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, le maire présente un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la commune, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Le contenu de ce rapport et les modalités de son élaboration sont fixés par décret.

« Ces dispositions sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 20 000 habitants. » ;

2<sup>o</sup> Le chapitre Ier du titre Ier du livre III de la troisième partie est complété par un article L. 3311-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 3311-3.-Préalablement aux débats sur le projet de budget, le président du conseil général présente un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement du département, les politiques qu'il mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Le contenu de ce rapport et les modalités de son élaboration sont fixés par décret. » ;

[223] Or l'appropriation par les élus locaux du sujet « égalité femmes/hommes » est une condition de la réussite de cette politique sur le territoire et de l'amélioration de la situation des femmes.

[224] Il est apparu à la mission que ce défaut d'exploitation des données recueillies dans le cadre de ces rapports trouve une explication dans la large latitude laissée aux collectivités pour définir les indicateurs qui leur paraissent pertinents de retenir. Par ailleurs, la redondance des éléments demandés entre le bilan social et le rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes n'apparaît pas vertueuse du point de vue de la simplification des normes. Aussi, il est apparu à la mission qu'il serait plus pertinent de compléter le bilan social par un volet relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes – normé – et de présenter ce document au Conseil municipal pour qu'il puisse en débattre. Il est étonnant que le bilan social fasse l'objet d'un débat devant le comité technique et que le Conseil municipal n'ait pas à le connaître. Une telle évolution permettrait une exploitation nationale des données recueillies par la DGCL telle qu'elle la pratique actuellement. Les données recueillies font en effet l'objet d'une exploitation statistique par la DGCL et de publications en partenariat avec le CNFPT sous l'égide du CSFPT.

[225] A défaut, une circulaire d'application de ces textes apparaît indispensable pour réactiver ce sujet auprès des élus locaux ; elle pourrait compléter le guide pratique « réaliser un rapport sur la situation en matière d'égalité femmes-hommes » réalisé par le centre Hubertine Auclert qui a été envoyé aux collectivités concernées.

**Recommandation n°37 : supprimer l'obligation de présentation d'un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes pour les collectivités territoriales au profit d'un volet « égalité entre les femmes et les hommes » au bilan social qui serait soumis pour débat à l'assemblée délibérante de la collectivité.**

### 3.1.3 Les nominations équilibrées : une mise en œuvre volontariste à développer

*« A compétences égales, le choix se porte systématiquement sur un homme s'agissant d'un poste de direction. »*

Témoignage d'une fonctionnaire d'Etat, titulaire, 49 ans.

[226] La loi n°2012-347 du 12 mars 2012 dite « loi Sauvadet » a constitué une grande avancée en termes d'égalité dans les emplois supérieurs et dirigeants de l'Etat. Le chapitre 1<sup>er</sup> du titre III est intitulé « dispositions relatives à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes et à la lutte contre les discriminations », ce qui indique bien la volonté politique sous-jacente. Cette loi a instauré des objectifs de flux de premières nominations de femmes ou d'hommes aux postes les plus élevés de l'administration, dites « primo nominations » afin d'équilibrer la composition de la haute fonction publique. Un décret d'application du 30 avril 2012 a précisé la nature des postes concernés par le dispositif. Il s'agissait, tout en assurant la possibilité au « stock » de hauts fonctionnaires déjà en place de continuer leur carrière en changeant de poste (un préfet par exemple), d'instiller des femmes dans le circuit pour progressivement augmenter leur part dans le stock.

[227] On distingue les nominations correspondant à un simple renouvellement, ou la nomination dans un emploi de même catégorie, et les « primo-nominations », quand un.e agent.e est pour la première fois nommé.e sous-directeur.trice ou préfet.e.

[228] Le dispositif est dit « équilibré », parce qu'il ne vise pas la parité exacte (50/50), mais un flux minimal de 40% de primo-nominations de l'un et l'autre sexe.

[229] Le système, complexe, distingue une dizaine de types d'emplois pour la fonction publique d'État (hors statut militaire) ; il s'applique également aux emplois de direction des régions, départements, communes et EPCI de plus de 80 000 habitants et aux emplois de direction de la fonction publique hospitalière. Alors que la loi du 20 avril relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires, a arrêté le seuil d'application des dispositifs de régimes déclaratifs en matière de prévention des conflits d'intérêts à 20.000 habitants, la mission estime nécessaire d'envisager un abaissement similaire du seuil pour le dispositif des nominations équilibrées. Cette orientation pourrait s'avérer d'autant plus souhaitable que la réforme territoriale restreint le nombre d'emplois de direction (cf. 3.2.1.). Il reste toutefois à déterminer si l'hypothèse n'introduirait pas des contraintes trop élevées.

[230] Les objectifs sont à ambition croissante :

[231] - 20 % de primo-nominations de l'un ou l'autre sexe en 2013 et 2014 ;

[232] - 30% en 2015 et 2016 ;

[233] - 40% à partir de 2017.

[234] Des pénalités financières sont prévues par unité manquante. Elles sont de 60 000 euros pour 2016 et 90 000 euros ensuite.

[235] L'évolution de ces primo-nominations est suivie au SGG par la mission Cadres dirigeants.

[236] Si l'objectif de 20 % de primo-nominations a été plus aisé à respecter en 2013 et 2014, celui de 30 % en 2015 a été atteint : 33 % des primo-nominé.e.s de 2015 ont été des femmes.

[237] La place des femmes dans l'encadrement dirigeant s'est considérablement accrue en 4 ans, conséquence directe de la loi :

Tableau 10 : Part des femmes parmi les cadres dirigeants (2012-2015)

année	Part des femmes parmi les cadres dirigeants
2012	17,20%
2013	19,05%
2014	21,3 4 %
2015	23,18 %

Source : DGAFP : indicateur RSE FPE

[238] Quelques exemples illustrent cette évolution :

Tableau 11 : Part des femmes pour plusieurs types d'emplois à la décision du gouvernement

Emplois à la décision du gouvernement	2012	2015
Ambassadeur.rice.s	15,5 %	22,6 %
Préfet.e.s	12,6 %	20 %
Recteur.rice.s	30%	36,7%
SG et DAC	19,8 %	25,1%

Source : DGAFP : indicateurs RSE

[239] Mais l'objectif semble plus difficile à atteindre en 2016 ; il est possible, pour la fonction publique d'Etat, que certains ministères ne l'atteignent pas et soient contraints à payer une pénalité. Il est intéressant de noter, à cet égard, que l'affectation du produit de ces pénalités n'est pas encore organisée ; le problème, en particulier, de l'affectation des éventuelles pénalités versées par les collectivités locales ou les hôpitaux n'est pas résolu : la mission estime qu'il est urgent d'aboutir sur ce dispositif prévu par la loi.

**Recommandation n°38 : Mettre en place le fonds destiné à recueillir l'affectation du produit des pénalités en cas de non respect des obligations en matière de nominations équilibrées.**

[240] En 2017 et ultérieurement, les primo-nominations de femmes devront atteindre 40 %.

[241] Cette loi, contraignante, a eu des effets visibles : la moitié des recteurs en novembre 2016 sont... des rectrices ; le nombre d'ambassadrices a considérablement augmenté (un quart des ambassadeurs sont des ambassadrices) ; il y a maintenant 25 femmes préfètes en poste territorial, chiffre jamais atteint, et 122 sous-préfètes.

[242] Mais la loi Sauvadet ne s'applique pas à certains corps : Conseil d'Etat, Cour des comptes, Inspections générales.... Elle exclut également les militaires. Enfin elle ne s'applique pas aux établissements publics. Si ceux-ci, tout comme les entreprises publiques sont soumis, en vertu des lois du 27 janvier 2011 et du 12 mars 2012 à des obligations en matière de parité de leur conseil d'administration ou de surveillance, il ne sont effectivement soumis à aucune règle en matière de nominations pour leurs postes de direction et d'encadrement. Or le Conseil d'Etat, dans un rapport d'étude de 2009 sur les établissements publics, évaluait leur nombre à 800 pour ceux relevant de l'Etat...

**Recommandation n°39 : Etudier la possibilité d'étendre le périmètre des primo-nominations à d'autres corps et d'autres catégories et particulièrement l'hypothèse d'un abaissement du seuil d'application du dispositif des nominations équilibrées pour les collectivités territoriales et les EPCI de 80.000 à 20.000 habitants.**

**Recommandation n°40 : Inclure les établissements publics dans le dispositif des nominations équilibrées à partir de certains critères à définir.**

[243] Dans la FPT, 386 collectivités ou EPCI ont été concernées par la loi Sauvadet en 2015. Les primo-nominations de femmes sur les postes de directeur.rice général.e des services, directeur.rice général.e adjoint.e ou directeur.rice général.e de services techniques ont été de 32 %, donc conformes à la loi. Il convient de relever qu'une marge de progrès existe puisque le taux de primo-nominations de femmes en tant que DGS est de 12,5 % alors que celui de DG adjoint.e est de 39 %. Les données 2015 de la DGCL indiquent également que la filière technique reste très masculine (1

primo-nomination de femme pour 9 d'hommes). La Ville de Paris n'a pas respecté les objectifs de la loi en 2015 : 22 % seulement de primo-nominations de femmes (2 femmes et 7 hommes)

[244] Dans la fonction publique hospitalière, les objectifs ont été plus que respectés et l'effet est notable, notamment au plus haut niveau.

Tableau 12 : Part des primo-nominations féminines dans les emplois supérieurs de la FPH (2013-2016)

	2013	2014	2015	Fin sept. 2016
FPH	27,9%	54,7%	40%	29,6%

**Recommandation n°41 : établir un bilan de la loi Sauvadet en 2018 visant notamment à rétablir la cohérence entre ministères.**

**Recommandation n°42 : envisager de mettre des quotas de stock.**

[245] Par ailleurs, les plans managériaux élaborés par les ministères concourront ces prochaines années à faciliter le déploiement des nominations équilibrées, notamment grâce à leurs volets relatifs à la culture de viviers et à la construction de parcours visant à favoriser un égal accès des femmes et des hommes aux emplois de responsabilité.

[246] Comme indiqué à l'annexe 6, plusieurs outils, en cours de déploiement ou d'expérimentation, peuvent être cités et notamment la généralisation des revues de cadres lesquelles vont inciter les directions « métiers » (et en particulier les directions à réseau) à « repenser » les parcours de carrière et à accompagner, en amont, les cadres et cadres supérieurs dans les étapes clés de leurs carrières. Il convient de souligner que le déploiement des revues des cadres a été identifié comme l'un des axes prioritaires du gouvernement et conduit la DGAFP, accompagnée par le SGMAP, à apporter un soutien méthodologique et juridique aux ministères.

### 3.1.4 La labellisation : un outil pour savoir et faire savoir

*« Les hommes ont eu le temps de passer des concours pour évoluer, moi j'ai couru après mes RER. »*

Témoignage d'une fonctionnaire d'Etat, catégorie B, titulaire, 54 ans, mère de 3 enfants

[247] Le comité interministériel *Egalité et citoyenneté : la République en actes* du 6 mars 2015 a introduit dans sa feuille de route un axe 2 « la République pour tous » qui vise à combattre les discriminations, notamment dans l'emploi. Le label égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, qui en est une mesure d'application, a pour objectif de promouvoir l'égalité et la mixité professionnelles notamment dans la fonction publique. Il est attribué par une commission indépendante, à l'issue d'un audit conduit par l'AFNOR.

[248] La labellisation vise à montrer l'exemple.

[249] Le label est attribué au terme d'une longue procédure d'audit et d'évaluation à partir d'un cahier des charges (diagnostic de l'existant ; définition et mise en œuvre d'une politique de lutte contre les inégalités ; communication interne et externe ; efficacité des mesures).

[250] Conformément au souhait du Premier ministre, plusieurs ministères se sont lancés en 2016 dans la labellisation et parfois la double labellisation (égalité-diversité). C'est un travail

structuré qui permet d'analyser les discriminations visibles et invisibles et de proposer des solutions pour y remédier. Il inclut plusieurs étapes : conduite d'un diagnostic partagé, mise en place d'une comitologie avec les partenaires sociaux, établissement d'un plan d'actions, création d'une cellule d'écoute, mise en place d'un plan de formation, établissement d'un tableau de bord avec indicateurs chiffrés, etc.

[251] De premiers ministères se sont engagés de manière volontariste dans la démarche et devraient déposer un dossier de candidature au label Egalité dans le courant du mois de janvier 2017 : ministère de la Culture et de la Communication, ministère de l'Intérieur, ministère des Affaires étrangères et du Développement international et ministère des Affaires sociales et de la Santé. Si d'autres ministères ont exprimé leur « souhait » de déposer un dossier de candidature à brève échéance, la mission les appelle à concrétiser cette volonté dans les meilleurs délais au nom de la nécessaire exemplarité de l'Etat. La circulaire du 22 décembre 2016 relative à la politique d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique va dans ce sens : la décision de la ministre de la Fonction publique de prévoir un bilan des candidatures au label dans l'édition 2017 du rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique représente un levier incitatif puissant (cf. annexe 9).

**Recommandation n°43 : Encourager la démarche de labellisation en cours dans la fonction publique, notamment vis-à-vis des ministères qui ne sont pas encore engagés dans la démarche ; veiller à ce que la labellisation soit étendue aux grandes collectivités<sup>42</sup> ; communiquer largement sur les « bonnes pratiques ».**

## 3.2 Les réformes les plus récentes : un impact à prendre en compte

### 3.2.1 Les effets des réformes des organisations dans les territoires

*« DGS d'une EPCI, je constate à l'occasion des fusions d'EPCI que les nouveaux postes de direction générale sont attribués de façon majoritaire aux hommes. Les femmes sont cantonnées aux emplois DGS dans les communes et EPCI de petite taille, avec forcément des conséquences financières et des conséquences en terme de progression de carrière. Le fait de posséder des diplômes et de l'expérience professionnelle ne garantit pas une égalité d'accès aux emplois supérieurs. L'effet « costume cravate » est un atout certain même si cela peut sembler absurde. »*

Témoignage d'une attachée territoriale, catégorie A, titulaire, 44 ans

[252] L'un des volets de la réforme territoriale de 2015 a permis de créer des grandes régions de taille suffisante pour se situer au niveau de leurs homologues européennes. En métropole, le nombre de régions est ainsi passé de 22 à 13.

---

<sup>42</sup> Les collectivités suivantes sont détentrices du Label : Conseil régional de Bretagne, Conseil régional des Hauts de France (origine : région Picardie), Conseil départemental des Côtes d'Armor, Rennes métropole, Ville de Rennes, Ville de Suresnes.

[253] Bien entendu, ces régions ont dû redéfinir leur organigramme en réduisant, aussi bien du côté de l'Etat que du côté des collectivités les postes de « responsabilité » ; pour l'Etat, ne subsistent que 13 préfet.e.s de région et autant de directeur.rice.s régionaux.ales ; pour les collectivités régionales, 13 DGS au lieu de 22.

[254] Ces réductions n'ont, en général, pas été favorables aux femmes. Seules deux femmes sont préfètes de région en métropole et une seule femme directrice générale des services d'une région (en Bourgogne-Franche Comté). Souvent, pour les postes de directeur.rice régional.e des services de l'Etat (directeur.rice régional.e des affaires culturelles ; directeur.rice régional.e de l'équipement, de l'agriculture et du logement,...) les femmes qui avaient été nommées plus récemment et sur des « petites » régions (le plafond de verre a parfois été difficile à casser) n'ont pas été retenues comme n° 1 de ces régions. Elles ne sont donc plus qu'adjointes.

[255] Ainsi la réforme territoriale ne semble pas avoir été favorable aux femmes ; au-delà de cette réforme, il faut être attentif à toute réduction d'effectifs dans une structure et s'assurer qu'elle prend bien en compte la place des femmes aux postes d'encadrement et de responsabilité.

[256] De même, pour la fonction publique hospitalière, la création des groupements hospitaliers de territoires pourrait impacter négativement la carrière des femmes en réduisant le nombre de postes à responsabilité ou en imposant davantage de déplacements au sein des GHT. Elle peut aussi constituer une opportunité de repenser les règles de la mobilité, géographique ou fonctionnelle, encore très centrées sur une valorisation des mobilités géographiques longues (cf. annexe 6).

[257] Cette dimension est déjà incluse dans les préoccupations de l'Etat comme en témoigne la circulaire du 9 septembre 2015 relative aux études d'impact et plans ministériels d'accompagnement RH prise par la ministre de la Fonction publique qui indique notamment : « *Les études d'impact et le plan ministériel d'accompagnement RH, qui seront établis selon les schémas présentés en annexe, doivent permettre de mieux accompagner collectivement et individuellement les personnels, d'identifier et prévenir les éventuels risques en matière de santé ou de sécurité au travail et de préparer les nouvelles formes d'organisation du travail. A ce titre, vous veillerez à prendre en compte, dans la réalisation de ces documents, les problématiques d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.* » Elle gagnerait cependant à être développée, notamment pour les études d'impact accompagnant les projets de loi. Ainsi, les études d'impact relatives aux projets de loi dits « MAPTAM » et « NOTRe », organisant la réforme territoriale, estimaient que la réforme n'aurait aucun impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

**Recommandation n°44 :** Développer, à tous niveaux, dans les études d'impact conduites en amont d'une réforme de structure susceptible de se traduire par une évolution des effectifs et notamment des postes de responsabilité, une évaluation relative aux effets possibles en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

### 3.2.2 La modification des structures de rémunération

« *En ce moment nous discutons de la mise en place du RIFSEEP et les élus bloquent sur le fait qu'avec la cotation de postes, la responsable des services enfance-jeunesse et la responsable des services administratifs se verraiient octroyer un régime indemnitaire équivalent au responsable des services techniques. L'égalité reste difficile avec toujours une*

*survalorisation des techniques par rapport aux autres. »*

Témoignage d'une rédactrice territoriale, catégorie B, titulaire, 43 ans

[258] Deux réformes récentes, pour lesquelles la mission n'a pas été en capacité de mesurer l'impact en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, sont de nature à modifier les structures de rémunération, notamment en matière de ratio entre l'indiciaire et l'indemnitaire.

[259] Pour la fonction publique d'Etat, le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 instaure le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), qui a vocation à devenir le régime indemnitaire de l'ensemble des corps. Reposant sur une classification des emplois en groupes de fonctions, il est composé de deux parties : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA).

[260] La mission n'a pas pu étudier les impacts de ce régime sur l'égalité femmes-hommes puisqu'il est en phase de mise en œuvre (par exemple pour le ministère de l'Environnement, la note de gestion date du 30 septembre 2016).

[261] Elle note toutefois qu'existent des exceptions avec le maintien de certaines primes (arrêté du 27 août 2015). De plus, la pondération des postes et leur classement en groupes ne devra pas refléter la permanence de certains stéréotypes par exemple en valorisant excessivement des emplois plus masculinisés car jugés plus « techniques » au détriment d'emplois administratifs plus féminisés.

[262] Pour la fonction publique territoriale, l'exemple des adjoint.e.s techniques montre que les filières ont des régimes différents qui peuvent être défavorables aux femmes.

[263] Pour la fonction publique hospitalière, le système de prime demeure pour l'instant inchangé. Il comporte des éléments favorables aux personnels de soins, très féminisés, en raison des contraintes spécifiques (horaires variables et de nuit).

[264] *A contrario*, le protocole *Parcours professionnels, carrières et rémunérations* dit PPCR vise à favoriser l'indiciaire par rapport à l'indemnitaire. Après les revalorisations intervenues en janvier 2016, la réforme prévoit notamment la refonte de grilles ainsi que le transfert d'une partie du régime indemnitaire sur le traitement indiciaire. La réforme prendra place par étapes jusqu'en 2020. Si plusieurs des interlocuteurs auditionnés ont salué l'avancée que représente le protocole PPCR, il reste à évaluer son impact sur les équilibres entre filières du point de vue de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que ses conditions de mise en place. Ainsi, alors qu'un décret est paru en octobre 2016 pour l'ensemble des agent.e.s territoriaux.ales de la catégorie C, un décret spécifique a été pris pour la refonte de la grille indiciaire des grades des agent.e.s de maîtrise et des agent.e.s de maîtrise principaux, un cadre d'emplois dont plus de 90% des membres sont des hommes.

**Recommandation n°45 : Evaluer l'impact des réformes en cours (RIFSEEP et PPCR) en matière d'égalité entre les femmes et les hommes sur le plan de la rémunération.**

### 3.3 Une gouvernance insuffisante à clarifier et à rebâtir

[265] Les travaux et auditions menées par la mission ont permis de constater l'existence d'initiatives intéressantes et d'acteurs publics motivés pour aller dans le sens d'une plus grande égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, y compris sur le plan de la rémunération.

[266] Ces éléments se caractérisent toutefois par leur grande diversité de nature, de moyens (financiers, humains...) et d'approche ainsi que par un manque global de coordination de leur action.

[267] Le suivi des politiques de ressources humaines « égalitaristes » à l'intérieur des trois versants de la fonction publique, apparu comme une nécessité à l'été 2012, a permis une structuration importante au sein de l'appareil d'Etat sans que les réponses, notamment ministérielles, soient coordonnées entre elles de manière satisfaisante.

#### 3.3.1 Un maillage ministériel à conforter

*« A même niveau de responsabilité, les primes, avancement de carrière et salaire ne sont pas égales. Ces inégalités pourraient venir d'un mode d'évaluation et de management de carrière mal adaptés aux femmes. »*

Témoignage d'une fonctionnaire d'Etat, catégorie A+, titulaire, 36 ans

[268] Le premier ministre a demandé, par circulaire en date du 23 août 2012, qu'un « haut fonctionnaire en charge de l'égalité des droits » (HFED) soit désigné parmi les haut.e.s fonctionnaires d'autorité de chaque ministère. Ces HFED sont les correspondants naturels du service des droits des femmes et de la DGAFFP. Ce réseau est périodiquement réuni notamment lors de « conférences de l'égalité » qui, chaque automne, examinent des feuilles de route relatives aux politiques publiques d'égalité des ministères mais également à leurs avancées en termes de ressources humaines internes au ministère.

[269] En réalité, le positionnement de ces HFED et leur engagement est variable : dans certains ministères comme le ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer ou le ministère des Finances, c'est un.e fonctionnaire dédié.e à temps plein, mais également en charge de la diversité et placé auprès du ou de la Secrétaire général.e ou du ou de la directeur.rice des ressources humaines ; au ministère de la Défense, c'est la DRH elle-même qui est HFED ; au ministère de la Justice et de l'Intérieur, la tâche est confiée à des inspectrices générales.

[270] Les moyens humains et matériels alloués à ces HFED sont inégaux (assistant.e.s, stagiaires, documentation, ordinateurs etc.) et l'accès à l'information est également variable. Ils ou elles ne sont généralement pas associé.e.s aux processus de primo-nominations

[271] Ainsi le réseau est faible et, malgré la bonne volonté de la plupart des HFED, ne peut réellement peser à l'intérieur des ministères pour imposer des politiques égalitaristes en ressources humaines. Le réseau apparaît en manque de pilotage interministériel et gagnerait à se rapprocher de la DGAFFP.

**Recommandation n°46 : nommer un.e haut.e fonctionnaire à temps plein dans chaque ministère et le placer auprès du ou de la secrétaire général.e ; lui donner les moyens réels de son travail ; l'associer aux décisions de nominations.**

### 3.3.2 Le besoin d'une coordination et d'un pilotage renforcés par la DGAFP

*« L'administration et, par extension, l'Etat doit montrer l'exemple pour l'égalité entre hommes et femmes, qui demeurent surtout des êtres humains égaux de droits. »*

Témoignage d'un contrôleur des finances publiques, catégorie B, titulaire, 44 ans

[272] La modernisation de l'action de l'Etat a conduit le Gouvernement à lancer le projet d'une nouvelle gestion des ressources humaines de l'Etat. Ce projet a fait l'objet d'une communication de la ministre de la fonction publique lors du Conseil des ministres du 23 décembre 2015 qui a notamment permis d'affirmer « (...) un renforcement du pilotage de la gestion des ressources humaines, avec la transformation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique en direction des ressources humaines de l'Etat, chargée de la définition et de la conduite de la stratégie de la politique interministérielle des ressources humaines. » Un projet de décret relatif à cette nouvelle organisation a été présenté au Conseil supérieur de la Fonction publique de l'Etat, comme annoncé dans l'agenda social, le 14 novembre 2016. La version projet de ce texte cantonne la DGAFP à un rôle d'appui vis-à-vis des ministères sur le champ de l'égalité entre les femmes et les hommes alors même que le rôle dévolu à la direction ces dernières années va au-delà sur les différents dossiers qui lui sont confiés au titre du protocole de 2013 et pour lesquels son action est appréciée : édition du rapport annuel, labellisation, plans managériaux... Le décret devrait être pris dans le courant du mois de décembre pour une application au 1<sup>er</sup> janvier comme l'établit une nouvelle communication en Conseil des ministres intervenue le 7 décembre 2016.

[273] Les auditions menées par la mission ont permis de constater une attente des acteurs publics de l'égalité en matière de pilotage aussi il conviendrait que le texte réglementaire traduise le rôle déjà joué par la DGAFP et le conforte.

[274] Un simple rôle d'appui ne permettrait pas d'organiser et d'impulser de manière suffisamment forte les politiques d'égalité poursuivies actuellement. Il convient de décider s'il est plus pertinent de mettre en place des politiques d'égalité professionnelle au niveau des ministères ou bien une politique d'égalité professionnelle pour la fonction publique - d'Etat dans un premier temps. La nature transversale de cette politique nécessite, du point de vue de la mission et sur la base des auditions menées, un rôle renforcé de la DGAFP comme pilote. Si la déclinaison opérationnelle des orientations doit se faire par ministère, comme c'est aujourd'hui le cas, la détermination des orientations doit être arrêtée à un niveau interministériel afin d'assurer la cohérence des politiques menées.

**Recommandation n°47 : conforter la DGAFP dans son rôle de pilotage en matière de mise en œuvre de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique.**

## 4 ALLER PLUS LOIN

[275] Au-delà des mesures de court et moyen terme, il est essentiel, eu égard à la persistance des inégalités professionnelles et à la multiplicité des facteurs sur lesquels agir, d'inscrire l'action publique dans le temps long et l'effort continu.

### 4.1 Du symbolique aux travaux pratiques : s'inscrire dans le temps long

#### 4.1.1 *Femme, j'écris ton nom*<sup>43</sup>

*« Seule femme de l'équipe de direction générale, je crois profondément au management féminin et à sa plus grande efficacité. »*

Témoignage d'une administratrice territoriale, catégorie A+, titulaire, 32 ans

[276] Le protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique prévoit à son point 5.4 que les employeurs publics porteront une attention particulière aux publications et descriptions d'emploi. Plus particulièrement, il est établi que « *les employeurs publics s'engagent à ce que soit effectuée une relecture du contenu des fiches métiers des répertoires de métiers des trois versants de la fonction publique [...] afin de favoriser les intitulés ne faisant pas référence à un genre spécifique (par exemple, infirmière ou technicien) ou de toujours veiller à ajouter la spécification « (F/H) », ainsi que les compétences et qualités n'induisant pas un choix orienté ; ils s'engagent également à féminiser ou masculiniser les noms de métiers qui ne le sont pas encore* ». Si ce travail a été conduit en 2013 pour le répertoire des métiers territoriaux par le Centre national de la fonction publique territoriale et en 2015 pour le répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière, il est encore en cours pour le répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) dont la prochain édition, corrigée, doit être publiée au début de l'année 2017.

[277] Cette question de la neutralité de sexe dans les intitulés a été abordée à plusieurs reprises dans les auditions. Au-delà de l'aspect symbolique, plusieurs praticien.ne.s des ressources humaines auditionné.e.s ont mis en avant le fait que davantage de femmes postulaient en cas de féminisation de l'intitulé du poste. Plusieurs études<sup>44</sup> – bien qu'elles soient sur des champs différents – ont corroboré l'impact que l'usage du masculin générique pouvait avoir sur les représentations et son influence dans l'autocensure que les femmes peuvent pratiquer. Selon la même logique, l'usage exclusif du féminin pour telle ou telle profession n'est pas souhaitable non plus puisqu'il est de nature à conforter des préjugés sociaux et à freiner une mixité des métiers concernés.

[278] A titre d'exemple, il a ainsi été porté à l'attention de la mission le décret n° 2014-923 du 18 août 2014 portant statut particulier du cadre d'emplois des puériculteur.rice.s territoriaux.ales. Ce texte évoque le fait que « *Les puéricultrices peuvent exercer les fonctions de directrice d'établissement ou de service d'accueil des enfants de moins de six ans relevant des collectivités [...]* ». Il conviendrait que les textes réglementaires soient revus dans le même sens que les répertoires des métiers : le

<sup>43</sup> *Femme, j'écris ton nom... : guide d'aide à la féminisation des noms de métiers, titres, grades et fonctions*, 1999, La Documentation française

<sup>44</sup> Par exemple, l'étude de Chatard, Guimond et Martinot Impact de la féminisation lexicale des professions sur l'auto-efficacité des élèves : une remise en cause de l'universalisme masculin ? parue en 2005

pouvoir réglementaire doit, lui aussi, porter une attention particulière à la question de la neutralité des emplois.

**Recommandation n°48 : identifier puis modifier les textes réglementaires ne respectant pas le principe d'une neutralité liée au sexe dans l'appellation des métiers de la fonction publique.**

#### 4.1.2 Pour une égale reconnaissance : l'exemple des médailles du travail

*« Il est toujours plus difficile d'avoir une progression de carrière en étant une femme même si les compétences ne sont pas remises en cause. Il faut toujours en faire plus que les hommes pour « essayer » d'obtenir une reconnaissance professionnelle. C'est épuisant à la longue... Pourquoi avoir toujours ce sentiment que nous devons prouver que l'on est aussi capable que les hommes ? On a rien à prouver, on est aussi compétentes voire plus que les hommes. »*

Témoignage d'une fonctionnaire d'Etat, technicienne, catégorie B, titulaire, 48 ans

[279] La médaille d'honneur régionale, départementale et communale récompense le travail des agent.e.s public.que.s au service des collectivités territoriales et de leurs établissements sur le même modèle que la médaille d'honneur du travail honore le travail d'un.e salariée en fonction de l'ancienneté de service et de la qualité des initiatives prises dans son travail. Il a été porté à l'attention de la mission que ces deux marques honorifiques diffèrent sur un point important : le temps partiel est assimilé à du temps complet dans le secteur privé, ce qui n'est pas le cas dans le secteur public. Pour ce dernier, les périodes de travail à temps partiel sont prises en compte au prorata du temps de travail. Ainsi, même après un nombre d'années identique passées à travailler dans telle ou telle collectivité, deux agents pourront se voir remettre la même médaille à plusieurs années d'intervalle.

[280] Etant donné que ce sont les femmes qui sont majoritairement concernées par le travail à temps partiel, elles sont le plus défavorisées par le mode de calcul tel qu'il est actuellement pratiqué pour l'obtention de la médaille d'honneur (cf. 2.2.1).

[281] Aussi le fait de ne pas compter le temps partiel sur le même plan que le travail à temps complet pour l'obtention d'une médaille d'honneur désavantage *de facto* davantage les femmes que les hommes.

[282] L'une des auditions a souligné cette difficulté en soulignant l'incongruité de décerner une médaille à un agent alors que certaines de ses collègues, arrivées dans la structure concernée avant lui, ne pouvaient en bénéficier.

**Recommandation n°49 : modifier l'article R411-48 du Code des communes pour comptabiliser le temps partiel au même titre que le travail à temps complet.**

#### 4.1.3 Des enseignements à tirer de situations spécifiques

*« Mon évolution de carrière est bien moins rapide que celle mes collègues masculins. A ancienneté égale et niveau d'étude équivalent, avec mobilité c'est sans comparaison. Je n'imaginais pas cela lorsque j'ai commencé ma carrière dans la culture au milieu des années 80. Il y a beaucoup à faire pour changer les mentalités. Les hommes ayant le pouvoir et l'argent se cooptent et se partagent les places et nous en sommes exclus. »*

Témoignage d'une attachée de conservation du patrimoine, catégorie A de la fonction publique territoriale, titulaire, 55 ans

[283] Lors des auditions, plusieurs corps ou cadres d'emplois ont été pointés de manière régulière comme présentant des difficultés qui, tout en leur étant propres, n'en illustrent pas moins des enjeux plus généraux et apparaissent comme symptomatiques des difficultés à faire avancer les femmes dans le monde du travail, fut-il public. Aussi la mission a souhaité les référencer.

##### 4.1.3.1 Une carrière sur un seul grade : l'exemple des bibliothécaires territoriaux et des attaché.e.s territoriaux.ales de conservation du patrimoine

[284] Ces deux cadres d'emplois relèvent de la filière culturelle (catégorie A) de la fonction publique territoriale. Ils comprennent un unique grade à onze échelons. Les femmes représentent 83,5% des effectifs<sup>45</sup> en ce qui concerne les bibliothécaires et 71,4% des attaché.e.s territoriaux.ales de conservation du patrimoine.

[285] En raison de leur configuration, ces cadres d'emploi sont typiques de ce qu'il est possible de classifier comme « petit A ». Leur échelle de rémunération est identique, de l'indice brut 379 au 1<sup>er</sup> échelon à l'indice brut 801 au 11<sup>ème</sup> échelon.

[286] A titre de comparaison, le cadre d'emplois d'ingénieur.e territorial.e – filière technique – présente la même configuration à onze échelons à la différence près qu'il comprend... trois grades<sup>46</sup>.

[287] Si ces dernières années ont marqué des progrès – alignement de l'indice brut de traitement du dernier échelon sur celui des emplois de niveau A-type (de l'indice 780 à l'indice 801), et suppression de l'âge minimum de 45 ans pour accéder, dans le cadre de la promotion interne, au cadre d'emplois des conservateur.rice.s territoriaux.ales de bibliothèques – il n'en demeure pas moins que la situation de ces cadres d'emploi n'est à ce jour pas satisfaisante en raison des faibles perspectives de carrières qu'ils présentent comparativement à d'autres cadres d'emploi. Il faut en effet passer par la voie du concours interne ou de la promotion interne pour devenir conservateur.rice (de bibliothèque ou de patrimoine). Ainsi ce sont 8 lauréats – dont 5 femmes – qui ont passé avec succès le concours interne de conservateur.rice territorial.e de bibliothèque pour 120 candidats – dont 74 femmes – en 2015 d'après les données du CNFPT.

---

<sup>45</sup> Situation comparée entre les femmes et les hommes territoriaux : en marche vers l'égalité professionnelle ?, étude de septembre 2016 de l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale

<sup>46</sup> Dans la configuration telle qu'issue de la réforme de 2016.

[288] Le protocole PPCR a inscrit le principe selon lequel chaque fonctionnaire doit pouvoir dérouler une carrière complète sur au moins deux grades, dans toutes les catégories. Il s'agit d'une perspective importante pour les cadres d'emploi des bibliothécaires territoriaux.les et des attaché.e.s territoriaux.les de conservation du patrimoine. La mission souhaite qu'ils/elles puissent bénéficier de la réforme dès que possible.

**Recommandation n°50 : réformer les corps et cadres d'emploi à grade unique comme les bibliothécaires territoriaux.les et les attaché.e.s territoriaux.les de conservation du patrimoine pour les revaloriser et les faire passer à deux grades comme prévu dans le protocole PPCR.**

#### 4.1.3.2 Une carrière dans le même corps ou cadre d'emplois : l'exemple des ATSEM

[289] Comme déjà spécifié précédemment (cf. 1.2.2.2.), aucune perspective de carrière n'est ouverte aux agent.e.s territoriaux.les spécialisé.e.s des écoles maternelles. Ce cadre d'emplois féminisé à hauteur de 99,7% voit son indice final, au 9<sup>ème</sup> échelon du grade d'ATSEM principal.e de 1<sup>ère</sup> classe, plafonner à 543.

[290] Or, dans le contexte nouveau créé par la réforme des rythmes scolaires, la fonction d'ATSEM évolue fortement. Ainsi, une étude<sup>47</sup> du CNFPT de 2014 soulignait le fait que les temps d'activité périscolaire impactaient sur le temps de travail ainsi que sur les missions : « *Les Atsem voient leurs fonctions évoluer vers un plus grand rôle éducatif et une nouvelle posture auprès des enfants, en autonomie.* » Les évolutions des écoles maternelles, de manière générale, favorisent une évolution des ATSEM : l'accueil des jeunes enfants de 2 ans, les programmes d'insertion des enfants ne maîtrisant pas la langue française, l'accroissement de leur rôle éducatif pendant les pauses méridiennes, la plus grande exposition aux conflits liés à la relation avec les parents d'élèves, ainsi que l'accroissement des règles d'hygiène et de sécurité dans les établissements. Un rapport présenté au CSFPT indiquait dès juillet 2014 : « *Ces changements, le plus souvent salués par les ATSEM mêmes, impliquent de s'interroger sur le contexte dans lequel ces missions nouvelles sont exercées et sur la nécessaire reconnaissance, notamment en termes statutaires, qu'ils devraient engendrer.* »<sup>48</sup>.

[291] Ainsi, les réformes en cours amènent à une évolution des métiers qui doit permettre de réinterroger les règles régissant actuellement le cadre d'emplois des ATSEM. Cette observation est valable pour d'autres métiers.

**Recommandation n°51 : réformer le cadre d'emplois des ATSEM à l'aune de leurs nouvelles missions pour intégrer des perspectives d'évolution au sein de leur propre filière et/ou de la filière Education-animation.**

#### 4.1.3.3 Une catégorie de retard : les aides-soignant.e.s

[292] Les aides-soignants sont des aides-soignantes à hauteur de 88% des effectifs. Lors des auditions, plusieurs organisations syndicales, notamment, ont évoqué une attente quant à cette

---

<sup>47</sup> *La compétence périscolaire et les impacts de la réforme des rythmes scolaires sur les agents et les métiers territoriaux*, octobre 2014, CNFPT

<sup>48</sup> *L'impact sur les personnels territoriaux et l'organisation des services de la mise en place de la réforme des rythmes scolaires*, rapport intermédiaire, 2 juillet 2014, CSFPT

profession en termes de reconnaissance après une forte évolution du métier dont la qualification a été rehaussée à l'occasion de la réforme de la formation en 2005<sup>49</sup>.

[293] Du point de vue de leur rémunération, les AS sont à la fonction publique hospitalière ce que les ATSEM sont à la fonction publique territoriale : l'entrée dans le corps ou cadre d'emplois se situe à l'indice 342, l'indice plafond est l'indice brut 543. Les deux métiers présentent le même nombre de grades et d'échelons. Le protocole PPCR permet toutefois une amélioration de la situation en matière d'évolution de carrière et de progrès des rémunérations.

[294] Depuis le passage du corps des infirmiers en catégorie A (2010) dans le cadre de la réforme LMD (licence-master-doctorat), alors que celui-ci représente l'une des principales perspectives d'évolution de carrière pour les aides-soignant.e.s<sup>50</sup>, l'architecture de la filière Services de soins, de rééducation et médico-technique est déséquilibrée. Ainsi, les aides-soignant.e.s qui deviennent infirmier.e.s passent directement de la catégorie C à la catégorie A.

[295] La question du positionnement catégoriel du corps des aides-soignant.e.s ne peut dès lors manquer de se poser, particulièrement dans la perspective de l'extinction progressive du corps infirmier de catégorie B et des perspectives d'évolution du métier devant l'évolution des besoins<sup>51</sup>. Les aides-soignant.e.s représentent 195 618 EQTP d'après les données auxquelles la mission a eu accès : il s'agit donc d'une part importante des fonctionnaires hospitaliers. Avec les ASHQ, les aides-soignant.e.s représentent 304 326 personnes (données DGAFP).

**Recommandation n°52 : Réévaluer le positionnement catégoriel du corps des aides-soignant.e.s en lien avec les dernières réformes (passage du corps des infirmier.e.s en catégorie A) pour rééquilibrer la filière Services de soins, de rééducation et médico-technique et revaloriser le corps.**

#### 4.1.3.4 Un cadre d'emplois en voie d'extinction : les secrétaires de mairie

[296] Le décret n°2001-1197 du 13 décembre 2001 organise l'extinction progressive de ce cadre d'emplois pour lequel aucun concours n'a été organisé depuis 1990.

[297] L'intégration progressive des secrétaires de mairie dans le cadre d'emplois des attaché.e.s territoriaux.ales avait été organisée par voie réglementaire. Ce passage a été très difficile pour nombre de personnes concernées eu égard au niveau requis pour le passage et la réussite à l'examen professionnel prévu pour atteindre le cadre d'emplois des attaché.e.s.

[298] D'après les données SIASP 2013 relevés dans l'étude *Emploi* de septembre 2016, le cadre d'emplois comptait encore 3 540 agent.e.s dont 85,9% de femmes.

[299] La méthode ayant présidé au passage des infirmier.e.s de la catégorie B à la catégorie A, avec à terme l'extinction progressive de la catégorie B, a été l'utilisation d'un « droit d'option » pour permettre le passage automatique d'une catégorie à une autre. Ce type de méthode est à privilégier puisqu'il permet à l'agent.e un véritable choix, contrairement à la situation des secrétaires de

---

<sup>49</sup> Arrêté du 22 octobre 2005 relatif au Diplôme Professionnel d'Aide-Soignant puis Décret n°2007-1301 du 31 août 2007 (passage du diplôme professionnel au diplôme d'Etat).

<sup>50</sup> 10,8% des inscrits en 1<sup>ère</sup> année des Instituts de Formation en Soins Infirmiers étaient titulaires du DE Aide-Soignant d'après les données de la DREES (Castéran-Sacrete B., 2016, *La formation aux professions de la santé en 2014*, Document de travail, série Statistiques n°198). Des données transmises par l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) faisaient état en 2015 de 5 426 aides-soignantes visant le Diplôme d'Etat d'infirmier.e et d'une surreprésentation des femmes aides-soignantes préparant le DE d'infirmier par rapport à la répartition globale (87% contre 83% en 2015, 88% contre 83% en 2014).

<sup>51</sup> Cf. notamment le rapport *Les métiers en 2022* réalisé conjointement par la DARES et France stratégie (2015).

mairie qui ont pu pour certain.e.s se retrouver « coincé.e.s » dans leur cadre d'emplois sans possibilité, quand bien même ils ou elles en avaient le souhait, de devenir attaché.e.s.

**Recommandation n°53 : Privilégier les transitions automatiques dans un autre corps ou cadre d'emplois en cas d'extinction progressive d'un corps ou d'un cadre d'emplois et favoriser l'ouverture de passerelles avec les autres filières et les autres versants de la fonction publique.**

[300] Un projet de décret modifiant le décret n°87-1104 du 30 décembre 1987 portant échelonnement indiciaire applicable aux secrétaires de mairie, destiné à revaloriser la grille dans le cadre du protocole PPCR a été examiné en séance plénière du CSFPT le 19 octobre 2016. Il s'agit d'une perspective bienvenue.

#### 4.1.3.5 Un corps à l'épreuve de la féminisation : les magistrat.e.s

[301] Alors qu'en 1982 on comptait 28,5 % femmes dans la magistrature, elles représentent aujourd'hui 64,47 % (5167 sur 8015) des magistrat.e.s en activité<sup>52</sup>.

[302] Plus précisément, en juridiction elles occupent :

[303] - 42,20 % (441 sur 1045) des effectifs hors hiérarchie,

[304] - 64 % (3119 sur 4874) des effectifs du premier grade,

[305] - 76,67 % (1607 sur 2096) des effectifs du second grade

[306] La féminisation de la magistrature est intervenue progressivement aussi elle n'est apparue comme un fait à prendre en considération que relativement récemment.

[307] Force est de constater que l'accès des femmes aux plus hautes fonctions rencontre à ce jour des difficultés. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, en ce qui concerne les chef.fe.s de cours et de jurisdictions, 8 femmes étaient Premières présidentes de Cour d'appel (sur 35) soit 23% des effectifs et 11 femmes étaient Procureures générales (sur 33) soit 33% des effectifs. Il est à noter une progression pour les Procureur.e.s généraux.ales ces dernières années : en 2012 seules 5 femmes étaient Procureures générales.

[308] Il n'en demeure pas moins que la présence des femmes aux fonctions les plus élevées demeure nettement en-deçà du poids qu'elles représentent désormais au sein de la magistrature.

[309] Ce constat a notamment conduit plusieurs femmes magistrates à s'organiser en créant en l'association *Femmes de Justice* en 2014.

[310] Le Conseil supérieur de la magistrature lui-même a conduit des travaux qui ont abouti à des préconisations en 2014 pour favoriser la parité dans la magistrature et l'accès des femmes aux plus hautes fonctions judiciaires. Le Conseil avait notamment proposé les pistes suivantes :

*21. Pendant une durée limitée, établir une trajectoire chiffrée à titre de directive non contraignante (le meilleur candidat devant toujours être retenu), concernant les nominations des hommes et des femmes aux fonctions de président de TGI et de premier président de cour d'appel.*

*22. Faire apparaître dans le rapport annuel d'activité du CSM les pourcentages d'hommes et de femmes dans les nominations aux présidences de TGI et de cour d'appel en termes de « primo-nominations » (calculées selon la logique de la loi dite « Sauvadet »).*

---

<sup>52</sup> Données au 1<sup>er</sup> janvier 2016 fournies par le ministère de la Justice

[311] Cependant, en septembre 2015, aucune femme ne figurait parmi les 10 nominations réalisées par le Conseil supérieur de la magistrature pour les présidences de Cour d'appel...

[312] Les emplois juridictionnels sont exclus du dispositif des nominations équilibrées organisé par le décret n°2012-601 du 30 avril 2012 – modifié en 2014 – relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique. Il n'existe à ce jour aucun système contraignant permettant de favoriser l'accès des femmes aux plus hautes fonctions juridictionnelles.

[313] La mission considère qu'il y a lieu d'y remédier et souhaite que les recommandations du Conseil supérieur de la magistrature contenues dans son rapport annuel de 2012 puissent être suivies d'effet en matière d'atteinte d'objectifs chiffrés par le biais d'un dispositif contraignant sur le modèle de ce qui est pratiqué dans la fonction publique de manière générale.

**Recommandation n°54 : mettre en place un dispositif de nominations équilibrées propre aux fonctions juridictionnelles.**

## 4.2 La nécessité d'une approche systémique

[314] Plusieurs des interlocuteurs auditionnés par la mission ont souligné le besoin, au-delà des mesures de correction, qu'elles soient ponctuelles ou plus structurelles, d'adopter une approche d'ordre systémique pour que l'égalité professionnelle passe du statut d'objectif au statut d'élément constitutif de notre système de fonction publique. Cette hypothèse soulève à la fois une question d'opportunité et une question de méthodologie.

### 4.2.1 Les pouvoirs publics prêts pour une nouvelle étape

*« La fonction publique est censée fonctionner de façon « exemplaire » (en tant que représentant de l'Etat et des lois) et sans discrimination, avec un système d'accès par concours, et une progression de carrière au mérite selon des critères censés « objectifs »... Il n'est pas normal que les femmes n'aient pas le même salaire ni les mêmes primes pour un même niveau de responsabilité ! »*

Témoignage d'une fonctionnaire d'Etat, catégorie A+, titulaire, 32 ans

[315] Dans un rapport de mars 2012<sup>53</sup>, le Conseil économique, social et environnemental prônait également le besoin d'une approche systémique. Faisant notamment le constat – début 2012 – d'un « foisonnement de dispositifs » qui se traduisait par une faible effectivité et d'une faible exemplarité de l'Etat, la délégation aux droits des femmes et à l'égalité du Conseil estimait que « lutter contre ces freins implique une approche systémique de l'égalité entre femmes et hommes soutenue par une volonté politique bien identifiée veillant à l'efficience et à la coordination des différents dispositifs ».

---

<sup>53</sup> Sylvie Brunet et Maryse Dumas, *Bilan de l'application des dispositifs promouvant l'égalité professionnelle entre femmes et hommes*, mars 2012

[316] Cette orientation s'inscrit parfaitement dans le même sens qu'un certain nombre d'études ou de dynamiques qui ont émergé ces dernières années sur le plan international, notamment depuis la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, organisée à Beijing en 1995 qui a permis de diffuser la notion de *gender mainstreaming*, relayée ensuite en Europe à travers le Conseil de l'Europe dès 1998<sup>54</sup> et l'Union européenne qui a inscrit en 1997 à l'article 3 du traité d'Amsterdam : « *La Communauté cherche à éliminer les inégalités et à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes ses activités* ».

[317] Notre droit interne ne fait aucunement obstacle, bien au contraire, à l'atteinte de ces objectifs par une approche systémique. L'égalité entre les femmes et les hommes est inscrite à l'article 3 du préambule de la constitution de 1946<sup>55</sup> – qui a valeur constitutionnelle – et à l'article 1<sup>er</sup> de notre Constitution<sup>56</sup>. Depuis la loi dite « Roudy » du 13 juillet 1983, plusieurs lois sont venues conforter le principe d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

[318] Dès sa communication du 27 juin 2012<sup>57</sup>, le Gouvernement s'était inscrit dans cette perspective d'une approche intégrée, allant au-delà de la seule question de la fonction publique pour inscrire les politiques d'égalité entre les femmes et les hommes au cœur de nos politiques publiques. La réactivation du comité interministériel des droits de la femme a matérialisé cette volonté et les différents outils mis en place depuis ont posé les premiers éléments constitutifs d'une telle approche : études d'impact préalables, mise en place d'un réseau de référents dans les différentes directions de l'administration de l'Etat, efforts de formation, définition et diffusion d'indicateurs, etc.

[319] Dans la fonction publique, le protocole de mars 2013 relève ainsi d'une approche véritablement globale mais plutôt que de bouleverser le système actuel, il vise à en corriger les externalités négatives. Il s'agit d'aller désormais plus loin : des marges de manœuvres existent. Les propositions contenues dans ce rapport en sont la preuve. A l'issue de ses auditions, c'est l'intime conviction de la mission que les différents acteurs de l'égalité professionnelle au sein de la fonction publique sont prêts à franchir une nouvelle étape.

#### 4.2.2 La notion de travail de valeur égale

*« Le dicton « à fonction égale, salaire égal » est complètement faux. Les disparités ne se sont pas effacées depuis les 11 ans que je travaille dans la fonction publique territoriale. »*

Témoignage d'une rédactrice territoriale, catégorie B, titulaire, 30 ans

[320] Dans les délais impartis et en l'état des moyens et données dont la mission disposait, un tel chantier n'a pas pu être mené. La mission a toutefois estimé qu'il était souhaitable d'entamer une réflexion d'ensemble quant à cette perspective. Si les recommandations présentées dans ce rapport présentent – pour plusieurs d'entre elles – des jalons dans la direction d'un nouveau système faisant de l'égalité professionnelle une valeur cardinale de notre fonction publique, une méthode

---

<sup>54</sup> Recommandation N° R (98) 14 du Comité des ministres aux Etats membres relative à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes.

<sup>55</sup> « *La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme* »

<sup>56</sup> « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* »

<sup>57</sup> *Une exigence d'exemplarité : l'égalité entre les femmes et les hommes au cœur de l'action publique*

basée sur la notion de travail de valeur égale – promue par le Défenseur des droits – est toutefois apparue particulièrement digne d'intérêt.

[321] Comme l'explique le Défenseur des droits<sup>58</sup> : « *Le principe d'égalité de rémunérations entre les hommes et les femmes pour un travail de valeur égale parcourt le droit international, européen et français. Il s'applique aussi bien au secteur privé qu'au secteur public. Plus large que le principe à travail égal, salaire égal, le principe de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un même travail ou un travail de valeur égale permet d'assurer une égalité de rémunération entre salariés de sexes différents, y compris lorsqu'ils occupent des emplois radicalement différents, dès lors que ces emplois sont considérés comme étant d'égale valeur ou de valeur comparable.* » La notion de travail de valeur égale a commencé à irriguer notre droit à partir des années 1950 et la ratification par la France de la Convention n° 100 de l'OIT sur l'égalité de rémunération.

[322] Désormais solidement installée du point de vue juridique, cette notion n'est pas en cause en tant que telle : ce sont bien plus les méthodes qui permettent son application qui font l'objet de remises en question. Sous l'influence de plusieurs études et travaux de recherche<sup>59</sup> et à partir d'exemples étrangers réussis, notamment au Québec<sup>60</sup> et en Suisse<sup>61</sup>, de nouvelles méthodes se déploient. Le *Guide pour une évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine* du Défenseur des droits en fait état.

[323] Au plan national, la *Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique* signée le 17 décembre 2013 avec le ministère de la Fonction publique a représenté une étape importante dans le déploiement d'une approche plus structurée de l'égalité professionnelle. Dans son éditorial au bilan de la Charte publié en 2015, le Défenseur des droits estimait qu'il y avait « *urgence à poursuivre et amplifier la démarche de prévention des discriminations dans les fonctions publiques.* » Etant donné l'intérêt des initiatives prises et des travaux de recherche mis en place depuis la signature de la Charte en 2013, la mission partage la nécessité d'engager une nouvelle étape du travail commun mis en place.

[324] Dans sa contribution au bilan de la Charte, le Défenseur des droits recommande notamment de décliner le travail mené dans le cadre du *Guide pour une évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine* au secteur public en commençant par une démarche d'évaluation des emplois : « *le diagnostic posé sur les classifications professionnelles du privé impose de se pencher sur les actions de pesée de l'emploi du secteur public.* »

[325] Il s'agit donc de décliner une méthode globale de réévaluation des emplois à prédominance féminine basée sur la notion de travail de valeur égale. Le Défenseur des droits a exprimé auprès de la mission sa disponibilité dans cette perspective.

---

<sup>58</sup> Défenseur des droits, *Guide pour une évaluation non-discriminante des emplois à prédominance féminine*, 2013

<sup>59</sup> Par exemple : Séverine Lemière et Rachel Silvera, *Evaluer les emplois pour réduire les inégalités salariales entre femmes et hommes : une application du principe juridique « Un salaire égal pour un travail de valeur comparable »*, 2008

<sup>60</sup> Application d'une loi proactive qui visait à corriger les écarts salariaux dus à une discrimination fondée sur le sexe à l'égard des personnes qui occupent des emplois traditionnellement ou majoritairement féminins, par une action coercitive auprès des entreprises. Cette initiative a permis d'aboutir à une augmentation en moyenne de 6,5 % des salaires féminins.

<sup>61</sup> Engagement d'une démarche, à compter de l'adoption d'une loi sur l'égalité, d'une association d'infirmières pour procéder à la réévaluation de leurs emplois en s'appuyant sur une étude incluant une comparaison un métier masculinisé (gendarmes). En permettant la prise en compte de critères auparavant ignorés, l'association obtint, après l'engagement d'une procédure pour contester l'inégalité de traitement entre fonctionnaires hommes et femmes, le reclassement de la profession : passage de la classe 12 à 14 en moyenne soit 3 000 personnes concernées pour un montant de 13,5 millions de Francs suisses.

**Recommandation n°55 :** Engager une nouvelle phase du travail mené en commun avec le Défenseur des droits en déclinant dans la fonction publique les méthodes et préconisations développées dans le *Guide pour une évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine*. Ce travail doit associer les représentants des trois versants de la fonction publique.



# RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Pilote(s)	Livrable(s)
1	Effectuer régulièrement des études de cohortes pour des fonctionnaires d'un même corps ou cadre d'emploi recrutés à la même date dans des fonctions similaires.	Toutes administrations	Données statistiques
2	Elaborer un plan d'action pluriannuel par versant de la fonction publique dont les trois axes recoupent les trois plus importants facteurs d'inégalités.	Employeurs publics	Plans d'action
3	Revaloriser en priorité financièrement les métiers et spécialités féminisés sous-valorisés à niveau de missions et contraintes égales. Pour les filières techniques et ouvrières plus masculinisées, porter l'effort sur l'amélioration des perspectives de carrières (accès à la formation continue, passerelles entre métiers...).	Gouvernement	Gestion des RH, décrets
4	Envisager la création de corps inter-versants de la fonction publique pour atténuer l'effet des filières tout en favorisant la mobilité entre versants (ex : attaché.e.s).	DGAFF	Etude
5	Conduire avec les centres de gestion de la fonction publique territoriale une analyse précise des promotions femmes/hommes afin de vérifier s'il y a discrimination et le cas échéant en rechercher les causes.	DGAFF / Centres de gestion	Etude
6	Forfaitiser la majoration de pension, à budget constant.	Gouvernement	Projet de loi
7	Aligner le nombre de trimestres de bonification accordés au titre de la maternité sur le régime du privé, de deux à quatre.	Gouvernement	Projet de loi
8	Supprimer la condition de non-remariage pour bénéficier d'une pension de réversion.	Gouvernement	Projet de loi
9	Justifier systématiquement la non production de données sexuées.	Toutes administrations	Données statistiques

<b>10</b>	Dans un souci d'exemplarité de l'Etat, faire adopter par chaque ministère / administration centrale une charte des temps adaptée à ses nécessités de services et à ses métiers dont l'application devra faire l'objet d'un strict contrôle de la part des directions des ressources humaines. Inciter les employeurs publics territoriaux et hospitaliers à faire de même.	Toutes administrations	Chartes des temps
<b>11</b>	Consulter les réseaux de femmes fonctionnaires en amont des réformes en matière d'égalité professionnelle dans la fonction publique.	Ministère de la Fonction publique / DGAFP	Dialogue social
<b>12</b>	Revoir l'équilibre entre mobilité géographique et mobilité fonctionnelle pour limiter la valorisation excessive de la première aux dépens de la dernière. Il faut ouvrir et valoriser davantage les possibilités de mobilité fonctionnelle, notamment en matière d'avancement.	Gouvernement	Décrets (statutaire) et circulaires (gestion)
<b>13</b>	Renforcer la notion de « bassin d'emplois public » dans la gestion interministérielle et inter-versants des ressources humaines pour faciliter le développement d'une carrière sans une mobilité géographique excessive.	DGAFP, DGCL et DGOS avec employeurs publics	Etude
<b>14</b>	Développer la professionnalisation de la gestion des carrières en s'inspirant des bonnes pratiques pour permettre aux agents et d'anticiper leur mobilité trois à six mois à l'avance.	Toutes administrations	Gestion des RH
<b>15</b>	Etablir des référentiels d'évaluation neutres du point de vue du genre. Ces travaux pourraient être menés par les directions ou organismes déjà en charge de l'élaboration des référentiels métiers (DGAFP, CNFPT, DGOS).	DGAFP, CNFPT, DGOS	Référentiels
<b>16</b>	Renforcer la formation des responsables chargés de l'évaluation pour les sensibiliser à la prise en compte de l'égalité entre femmes et hommes, l'établissement de référentiels neutres ne prémunissant pas les évaluateurs contre une interprétation erronée ni contre les représentations stéréotypées qu'ils peuvent avoir.	Employeurs publics	Formations
<b>17</b>	Etablir des plans de prévention de la pénibilité pour les métiers les plus exposés en s'appuyant sur des répertoires des métiers revisités en matière de conditions d'exercice (par fiche métier) en prenant en compte la dimension égalité femmes/hommes afin de rectifier les biais qui peuvent figurer dans les éditions actuelles.	DGAFP, CNFPT et DGOS	Répertoires des métiers

<b>18</b>	Systématiser les évaluations à 180° pour les entretiens annuels d'évaluation des agent.e.s et les évaluations à 360° à échéances régulières de la carrière d'un.e cadre.	Toutes administrations	Gestion des RH
<b>19</b>	Introduire la prise en compte de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans l'évaluation, par exemple par la création et la diffusion de grilles-type d'évaluation à destination des cadres de la fonction publique.	Toutes administrations	Gestion des RH
<b>20</b>	Encourager le recours aux comités de sélection paritaires et, de manière générale, la collégialité des processus de sélection.	Toutes administrations	Gestion des RH
<b>21</b>	Diffuser une circulaire pour rappeler les bonnes pratiques et les obligations en matière de publicisation des postes avant attribution.	Gouvernement	Circulaire
<b>22</b>	Inscrire systématiquement sur la BIEP les emplois ne relevant pas de tableaux de mutation.	Toutes administrations	Gestion des RH
<b>23</b>	Créer un portail de l'emploi commun à l'ensemble de la fonction publique. La FNCDG et la DGAFP seraient à même d'en créer la première version en mutualisant leurs bases de données avant de l'élargir à d'autres acteurs, notamment issus de la fonction publique hospitalière.	DGAFP et FNCDG	Site Internet
<b>24</b>	Indiquer systématiquement sur les descriptifs de postes ouverts en interne ou en externe les conditions de rémunération du poste concerné.	Toutes administrations	Gestion des RH
<b>25</b>	Mener une expérimentation en matière de transparence des rémunérations des agent.e.s à l'échelle d'une administration.	DGAFP et administration volontaire	Expérimentation
<b>26</b>	Créer un outil en ligne d'évaluation de la rémunération attendue.	DGAFP	Application
<b>27</b>	Prévoir l'obligation pour tout employeur public de soumettre un bilan devant le comité technique faisant état des avancements de grades et d'échelons du point de vue de l'égalité professionnelle femmes / hommes. Ce bilan devra inclure des données sexuées sur les promotions au choix. Ces mêmes données devront être présentées en amont des décisions individuelles devant la commission administrative paritaire et la commission consultative paritaire.	Gouvernement	Projet de loi
<b>28</b>	Développer les places de crèches et en accueils de loisirs.	Toutes administrations	Investissement

29	Expérimenter de nouvelles gestions au bénéfice des futures mères dès leur déclaration de grossesse en leur permettant d'opter soit pour du télétravail, du travail distant ou une mise à disposition temporaire auprès d'un employeur proche de leur domicile jusqu'au début de leur congé maternité.	DGAFP et administrations volontaires dans le même ressort territorial	Expérimentation
30	Mettre en place systématiquement de manière anticipée une procédure d'accompagnement au retour d'un congé de maternité, d'adoption, etc. pour prévoir un entretien préalable à la reprise d'activité professionnelle avec le responsable des ressources humaines sur le modèle du congé parental.	Gouvernement	Décret
31	Instaurer la possibilité pour le conjoint de bénéficier d'autorisations d'absence (ASA) – jusqu'à trois maximum – pour se rendre aux examens médicaux obligatoires.	Gouvernement	Projet de loi
32	Supprimer le seuil plancher de 6 mois du congé parental.	Gouvernement	Décrets
33	Poursuivre le développement d'une communication publique sans stéréotypes de genre.	Toutes administrations	Campagnes de communication
34	Accélérer la mise en place d'un module de formation relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes à l'EHESP.	EHESP	Module de formation
35	Faire en sorte que chaque agent.e bénéficie au moins une fois en cours de carrière, au titre de la formation continue, d'un accès à une formation relative à l'égalité entre les femmes et les hommes.	Toutes administrations	Gestion des RH
36	Mettre en place, comme prévu initialement, un comité dédié pour le suivi de l'application du protocole de mars 2013.	DGAFP / CCFP	Groupe de travail
37	Supprimer l'obligation de présentation d'un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes pour les collectivités territoriales au profit d'un volet « égalité entre les femmes et les hommes » au bilan social qui serait soumis pour débat à l'assemblée délibérante de la collectivité.	Gouvernement	Projet de loi
38	Mettre en place le fonds destiné à recueillir l'affectation du produit des pénalités en cas de non respect des obligations en matière de nominations équilibrées.	Gouvernement	Pouvoir réglementaire

<b>39</b>	Etudier la possibilité d'étendre le périmètre des primo-nominations à d'autres corps et d'autres catégories et particulièrement l'hypothèse d'un abaissement du seuil d'application du dispositif des nominations équilibrées pour les collectivités territoriales et les EPCI de 80.000 à 20.000 habitants.	Gouvernement	Etude
<b>40</b>	Inclure les établissements publics dans le dispositif des nominations équilibrées à partir de certains critères à définir.	Gouvernement	Projet de loi
<b>41</b>	Etablir un bilan de la loi Sauvadet en 2018 visant notamment à rétablir la cohérence entre ministères.	Gouvernement	Etude
<b>42</b>	Envisager de mettre des quotas de stock.	Gouvernement	Etude
<b>43</b>	Encourager la démarche de labellisation en cours dans la fonction publique, notamment vis-à-vis des ministères qui ne sont pas encore engagés dans la démarche ; veiller à ce que la labellisation soit étendue aux grandes collectivités ; communiquer largement sur les « bonnes pratiques ».	DGAFP, DGCL	Suivi renforcé
<b>44</b>	Développer, à tous niveaux, dans les études d'impact conduites en amont d'une réforme de structure susceptible de se traduire par une évolution des effectifs et notamment des postes de responsabilité, une évaluation relative aux effets possibles en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.	Gouvernement	Etudes d'impact
<b>45</b>	Evaluer l'impact des réformes en cours (RIFSEEP et PPCR) en matière d'égalité entre les femmes et les hommes sur le plan de la rémunération.	DGAFP	Etude
<b>46</b>	Nommer un.e haut.e fonctionnaire à temps plein dans chaque ministère et le placer auprès du ou de la secrétaire général.e ; lui donner les moyens réels de son travail ; l'associer aux décisions de nominations.	Gouvernement	Gestion des RH
<b>47</b>	Conforter la DGAFP dans son rôle de pilotage en matière de mise en œuvre de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique.	Gouvernement	Décret et gestion des RH
<b>48</b>	Identifier puis modifier les textes réglementaires ne respectant pas le principe d'une neutralité liée au sexe dans l'appellation des métiers de la fonction publique.	Gouvernement	Décrets

<b>49</b>	Modifier l'article R411-48 du Code des communes pour comptabiliser le temps partiel au même titre que le travail à temps complet.	Gouvernement	Décret
<b>50</b>	Réformer les corps et cadres d'emploi à grade unique comme les bibliothécaires territoriaux.ales et les attaché.e.s territoriaux.ales de conservation du patrimoine pour les revaloriser et les faire passer à deux grades comme prévu dans le protocole PPCR.	Gouvernement	Décret
<b>51</b>	Réformer le cadre d'emplois des ATSEM à l'aune de leurs nouvelles missions pour intégrer des perspectives d'évolution au sein de leur propre filière et/ou de la filière Education-animation.	Gouvernement	Décret
<b>52</b>	Réévaluer le positionnement catégoriel du corps des aides-soignant.e.s en lien avec les dernières réformes (passage du corps des infirmier.e.s en catégorie A) pour rééquilibrer la filière Services de soins, de rééducation et médico-technique et revaloriser le corps.	DGAFF / DGOS	Etude
<b>53</b>	Privilégier les transitions automatiques dans un autre corps ou cadre d'emplois en cas d'extinction progressive d'un corps ou d'un cadre d'emplois et favoriser l'ouverture de passerelles avec les autres filières et les autres versants de la fonction publique.	Gouvernement	Gestion des RH
<b>54</b>	Mettre en place un dispositif de nominations équilibrées propre aux fonctions juridictionnelles.	Gouvernement	Projet de loi organique
<b>55</b>	Engager une nouvelle phase du travail mené en commun avec le Défenseur des droits en déclinant dans la fonction publique les méthodes et préconisations développées dans le <i>Guide pour une évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine</i> . Ce travail doit associer les représentants des trois versants de la fonction publique.	DGAFF	Convention



# LETTRE DE MISSION

*Le Premier Ministre*

- 9 4 8 / 1 6 / SG

Paris, le - 1 JUIL. 2016

Madame la Députée,

L'égalité entre les femmes et les hommes est une priorité du Gouvernement et une nécessité pour tenir la promesse républicaine.

La loi du 4 août 2014 en faveur de l'égalité réelle entre les femmes et les hommes en a, notamment, été la traduction politique forte en réformant le droit de l'égalité professionnelle, en renforçant la protection des femmes victimes de violences et en généralisant la parité des instances de décision.

Je souhaite que l'Etat, les collectivités territoriales, la fonction publique hospitalière et l'ensemble des employeurs publics soient exemplaires dans cet engagement pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. C'est en ce sens, que le Gouvernement a signé, le 8 mars 2013, avec dix organisations syndicales siégeant au Conseil commun de la Fonction publique, un protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans les trois versants de la fonction publique.

En effet, en dépit d'indéniables avancées, des textes internationaux ou, dans le droit interne, des modifications de la Constitution, de la législation consacrant l'égalité dans le champ professionnel et des principes prévus par le statut général des fonctionnaires, qui visent à combattre les discriminations et à promouvoir l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes, des inégalités persistent tant dans les carrières, le déroulement des parcours professionnels, qu'en matière de rémunération et, dans une moindre mesure, de pensions.

Il est notamment constaté un écart global de rémunération de 19,2 % entre les hommes et les femmes avec dans le secteur public, un écart de 10,3 % dans la fonction publique territoriale, de 14,8 % dans la fonction publique d'Etat et de 21,9 % dans le secteur public hospitalier.

Les dernières études synthétisées par la direction générale de l'administration et de la fonction publique et le Défenseur des droits en mars 2015 mettent en évidence un écart de rémunération moyen de 12 % entre les femmes et les hommes, qui s'accroît tout au long des carrières des fonctionnaires. Ainsi, l'écart de salaire entre un homme et une femme cadre A est de 7 % à 25 ans contre 25 % à 50 ans. Pour les agents de catégorie C, l'écart de salaire varie de 8 % à 25 ans à 14 % à l'âge de 50 ans.

Madame Françoise DESCAMPS-CROSNIER  
Députée des Yvelines  
Assemblée nationale  
126, rue de l'Université  
75355 PARIS 07 SP

Plusieurs études soulignent que ces écarts de rémunération entre les femmes et les hommes sont la conséquence de la ségrégation professionnelle, à savoir le fait que les femmes occupent des positions professionnelles moins avantageuses que les hommes (60 % des écarts de salaire dans la fonction publique d'Etat seraient expliqués ainsi). Cette ségrégation professionnelle se double d'une mixité imparfaite des métiers, qui cantonne trop souvent les femmes dans des emplois et des corps moins rémunérés et au déroulement de carrière plus lent que ceux occupés par les hommes. Ce phénomène se double d'une plus grande difficulté d'accès des femmes aux positions hiérarchiques les plus élevées.

En outre, deux rapports confiés à des député-e-s sur cette question des inégalités femmes hommes dans la fonction publique (Françoise Guégot 2011, Vincent Feltesse 2013) ont souligné ces écarts de rémunération et leur lien avec la non-mixité des métiers. Toutefois, aucun n'a analysé le système de rémunération de la fonction publique (grille indiciaire, indemnités compensatrices de sujétions particulières, primes, modalités d'avancement et de promotion) pour mettre en lumière d'éventuels biais en faveur de corps de la fonction publique majoritairement composés d'hommes.

A cet effet, je souhaite vous confier une mission visant à identifier les éventuelles discriminations existantes dans le système de rémunération et de promotion de la fonction publique conduisant à des écarts de traitement et de pensions entre les femmes et les hommes.

Vos travaux devront vérifier tout d'abord la cohérence et l'homothétie entre les grilles indiciaires des différents emplois de la fonction publique quel que soit leur corps d'appartenance (civil, militaire, Etat, territorial) à niveau de responsabilité équivalente.

Vous identifierez par ailleurs, les compléments de salaire (primes diverses, indemnités pour sujétions particulières, NBI, ...) en analysant leur effet potentiel dans les inégalités salariales entre les femmes et les hommes eu égard à la non-mixité de certains métiers. Dans ce cadre, vous veillerez par ailleurs à analyser les régimes indemnitaire des emplois de niveau de responsabilité équivalente quel que soit le corps de la fonction publique concerné afin de mettre en évidence les éventuels écarts de régime indemnitaire entre les femmes et les hommes liés à leur appartenance à certains corps.

Vous procéderez enfin à une analyse des processus de carrière dans les différents corps de la fonction publique en vue de vérifier si, quel que soit le corps de la fonction publique concerné, les agents de la fonction publique peuvent atteindre un niveau de responsabilité et de rémunération identique. Si tel n'est pas le cas, vous identifierez les éventuels blocages liés aux règles imposées par le statut (mobilité géographique obligatoire, mutation professionnelle, formation initiale, concours...). Vous conduirez cette étude en analysant à chaque fois, l'incidence de ces dispositifs sur la carrière professionnelle des femmes.

Afin de conduire cette mission, vous pourrez utilement vous appuyer sur des analyses de cohortes ainsi que sur des comparaisons entre employeurs publics de leurs politiques de rémunération et de promotion.

Vous proposerez également les mesures correctives qu'il conviendrait de prendre pour éliminer les écarts de rémunération entre femmes et hommes dans la fonction publique et identifieriez les bonnes pratiques mises en place en ce sens (démarche de labellisation Egalité,...).

.../...

Vous prendrez soin d'associer à votre travail les acteurs représentatifs des trois fonctions publiques. Vous pourrez vous rapprocher de l'Inspection générale des affaires sociales qui conduit actuellement une mission relative à l'analyse de l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes.

Vous conduirez vos travaux à partir d'auditions et des contributions que vous jugerez utiles de recueillir et pourrez solliciter les administrations compétentes.

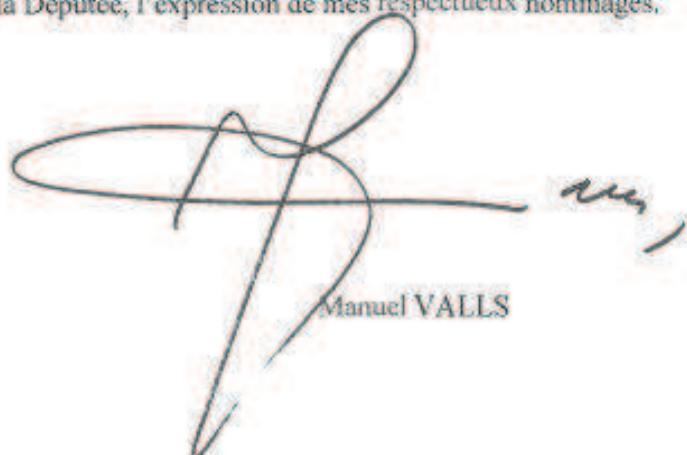
Vous bénéficierez du concours de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DG AFP), de la direction générale des collectivités locales (DG CL), de la direction générale de l'offre de soins (DG OS), de la direction générale de la cohésion sociale (DG CS), des services statistiques de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et des services ministériels compétents que vous souhaiterez solliciter.

Je souhaite qu'à l'issue de ce diagnostic, vous puissiez nous faire des propositions de dispositions législatives et / ou réglementaires qu'il conviendrait de prendre afin de remédier aux écarts de rémunération et de déroulement de carrière des femmes et des hommes dans la fonction publique.

Je souhaite pouvoir prendre connaissance d'un rapport d'étape à l'automne 2016 en amont des débats du Conseil interministériel aux droits des femmes et de vos conclusions pour la fin de l'année.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de moi.

Je vous prie d'agrérer, Madame la Députée, l'expression de mes respectueux hommages,



A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. VALLS". Below the signature, the name "Manuel VALLS" is printed in a smaller, sans-serif font.



# **LISTE DES AUDITIONS**

## **Acteurs publics et administrations**

### **Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DG AFP)**

M. Thierry LE GOFF, directeur général

Mme Carine SOULAY, directrice adjointe

Mme Caroline KRYKWINSKI, haute fonctionnaire à l'Egalité femmes-hommes, sous-directrice de l'animation interministérielle des politiques de ressources humaines

M. Adrien FRIEZ, chef du département des études, des statistiques et des systèmes d'information

M. Nicolas DE SAUSSURE, chef du service du pilotage et des politiques transversales

M. Olivier MARY, chef du bureau de la modernisation des politiques de RH et de l'animation interministérielle et territoriale

Mme Valérie PLOMB, chargée de mission égalité professionnelle et prévention des discriminations

### **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

M. Bruno DELSOL, directeur général

Mme Agnès REINER, adjointe au sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

M. Michel DUÉE, chef du département des études et statistiques locales

### **Direction générale de l'offre de soins (DGOS)**

Mme Katia JULIENNE, directrice générale adjointe

M. Dimiter PETROVITCH, chef du bureau Organisation des relations sociales et des politiques sociales

Mme Odile BRISQUET, cheffe du bureau des Ressources humaines hospitalières

M. Mathieu LE POITTEVIN, bureau des Ressources humaines hospitalières

### **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**

M. Jean-Philippe VINQUANT, directeur général

Mme Marine DARNAULT, cheffe de bureau de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

### **Défenseur des droits**

M. Jacques TOUBON, Défenseur des droits

Mme Nathalie BAJOS, directrice du département Promotion de l'égalité et de l'accès aux droits

Mme Sarah BENICHOU, cheffe de pôle au département Promotion de l'égalité et de l'accès au droit

Mme Charlotte AVRIL, cheffe du pôle Fonction publique

Mme France DE SAINT MARTIN, attachée parlementaire

**Mme Chantal JOUANNO**, présidente de la délégation aux droits des femmes du Sénat

**Mme Catherine COUTELLE**, présidente de la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale

**Mme Nathalie APPERE**, députée d'Ille-et-Vilaine, maire de Rennes

**Ministère de l'Économie et des Finances**

M. Dominique PRINCE, délégué à la diversité et à l'égalité professionnelle

**Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche**

M. Yannick TENNE, Responsable de la Mission de la politique de l'encadrement supérieur

**Mission Cadres dirigeants**

Mme Florence MÉAUX, Déléguée pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'État

**Gendarmerie nationale**

Général Isabelle GUION DE MERITENS

**Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique**

Mme Laure DE LA BRETECHE, secrétaire générale

**Centre national de gestion**

Mme Danielle TOUPILLIER, directrice

Mme Patricia RENOUL, directrice adjointe

**Ministère de la Défense**

M. Pierre ARNAUD, chargé de mission auprès du Haut fonctionnaire à l'égalité des droits du ministère de la Défense

M. Laurent JACQUEMIN, chef du bureau de l'analyse statistique, des enquêtes et du bilan social

**Caisse des dépôts**

M. Jacques TAFFIN, directeur de la gouvernance des fonds

M. Loïc GAUTIER, responsable du service actuariat-statistiques

**Assistance publique - Hôpitaux de Paris**

M. Gérard COTELLON, directeur des ressources humaines

M. Eric CHOLLET, chef du département de la gestion des personnels

Mme Pascale FINKELSTEIN, chef du département du développement professionnel

**Organisations syndicales, instances de dialogue et représentatives****Confédération générale du travail (CGT)**

Mme Céline VERZELETTI

Mme Ophélie LABELLE

Mme Isabelle GARRIVET

**Confédération française démocratique du travail (CFDT)**

Mme Mylène JACQUOT, secrétaire générale de l'Uffa CFDT

Mme Catherine NAVET, Sgen CFDT

Mme Laurence MENNUNI, Santé Sociaux CFDT

Mme Monique GRESSET, Interco CFDT

**UNSA Fonction publique**

M. Luc FARRE, secrétaire général

M. Alain PARISOT

Mme Sophie HUNEAU

**Fédération Autonomie de la Fonction Publique (FA-FP)**

M. Bruno COLLIGNON, président

Mme Martine GRETENER, vice-présidente en charge de l'administration générale  
M. Alain FAVENNEC, secrétaire général adjoint du Syndicat national des personnels techniques de l'enseignement supérieur

**Fédération syndicale unitaire (FSU)**

Mme Luce DESSEAUX  
M. Serge DENEUVEGLISE

**Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC)**

M. Marc BENNASSY

**Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) Fonctionnaires Agents de l'Etat**

M. Denis LEFEBVRE, président

**Force ouvrière (FO)**

Mme Nathalie DEMONT, secrétaire fédérale FGF-FO – Fonction publique de l'Etat  
M. Philippe SOUBIROU, secrétaire fédéral FGF-FO – Fonction publique de l'Etat  
Mme Sophie ARDON, FSPS-FO – Fonction publique hospitalière

**Conseil supérieur de la fonction publique territoriale**

M. Philippe LAURENT, président  
M. Jean-Robert MASSIMI, directeur général

**Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes**

Mme Brigitte GRESY, secrétaire générale

**Centre national de la fonction publique territoriale**

M. François DELUGA, président  
M. Jacques GOUBIN, directeur de cabinet

**Fédération nationale des centres de gestion**

M. Michel HIRIART, président  
M. Thierry SENAMAUD, directeur général  
Mme Lucie VILMOT, chargée de mission  
Mme Anne GUIBERT, chargée de mission  
M. Loïc CAURET, président du Centre de gestion des Côtes d'Armor

**Fédération Hospitalière de France**

Mme Marie HOUSSEL, responsable du Pôle Ressources Humaines Hospitalières  
Mme Christiane LEBOISNE, attachée  
M. Adrien BARON

**Ecole de la fonction publique**

**Ecole nationale d'administration**  
Mme Nathalie LOISEAU, directrice

**Institut national des études territoriales**  
Mme Véronique ROBITAILLIE, directrice

**Ecole des hautes études en santé publique**  
M. Laurent CHAMBAUD, directeur

## **Associations**

### **Syndicat national des directeurs généraux de collectivités territoriales**

Mme Nathalie BENARD, conseillère technique, Directrice Générale Adjointe des Service de la ville de Saint-Jean-de-la-Ruelle

### **Association des DRH de grandes collectivités**

M. Johan THEURET, président, directeur général adjoint chargé des ressources humaines et du dialogue social de la ville de Clermont-Ferrand

Mme Sarah DESLANDES, directrice du centre interdépartemental de gestion de la petite couronne

M. Patrice MBEG NDENGA, directeur des ressources humaines de la ville de La Ciotat

### **Femmes de l'Intérieur**

Mme Marie-France MONEGER-GUYOMARC'H, présidente, cheffe de l'Inspection générale de la Police nationale

### **Association des anciens élèves de l'ENA**

Mme Myriem MAZODIER, Présidente de la commission Femmes

### **Femmes de Bercy**

Mme Isabelle ROUX-TRESCASES, responsable du contrôle général économique et financier

### **Femmes de Justice**

Mme Marie-Françoise LEBON-BLANCHARD, présidente, haute fonctionnaire à l'Egalité femmes-hommes au ministère de la Justice, inspectrice générale adjointe des services judiciaires

Mme Gwenola JOLY-COZ, secrétaire générale, présidente du tribunal de grande instance de Pontoise

### **Syndicat des managers publics de santé**

Mme Elodie CHAPEL

### **Association pour le développement des ressources humaines dans les établissements sanitaires et sociaux (ADRHESS)**

M. Matthieu GIRIER, vice-président, directeur des ressources humaines du Centre hospitalier intercommunal de Créteil

M. Yann DUBOIS, directeur d'hôpital, chargé de la formation aux ressources humaines des futurs directeurs d'hôpitaux à l'Ecole des hautes études en santé publique

Mme Fanny GAUDIN, directrice des ressources humaines, directeur référent du pôle Femme-Mère-Enfant au centre hospitalier régional et universitaire de Brest

### **Les Elles du public**

Mme Marianne REINIG, présidente

Mme Fanny COLLOMB, vice-présidente

Mme Marie-Amélie COCCIA, secrétaire générale

### **Administration moderne**

Mme Agnès ARCIER, fondatrice et présidente d'honneur

### **Res Femina**

Mme Sylvette DIONISI, présidente

**Association des directeurs d'hôpital**

M. Frédéric BOIRON, président

Mme Laurence GARO, ancienne vice-présidente en charge de la Commission « Egalité des chances »

Mme Morgane Le Gall, responsable de la communication et des affaires générales

**Elles Aussi**

Mme Armelle DANET, co-présidente

Mme Martine FAYOLLE, trésorière

**Personnalités qualifiées / experts**

**Mme Delphine CHAUFFAUT**

**Mme Dominique MEURS**, économiste, chercheure associée à l'Ined et professeure à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense

**Mme Catherine MARRY**, sociologue

**Mme Carole MONIOLLE**, maître de conférences à l'université Paris Ouest Nanterre La Défense