



Propositions d'amendements au projet de loi Fonction publique

Objectifs généraux :

- Fixer des objectifs de nominations équilibrées femmes-hommes sur le « stock » et pas seulement sur le flux des nominations ;
- Elargir le périmètre des nominations équilibrées aux juridictions, y compris financières, aux établissements publics au sens large et pas seulement à ceux dont les dirigeants sont nommés en conseil des ministres, et descendre le seuil d'application pour les collectivités à 20 000 habitants ;
- Créer un objectif de dix points entre le ratio chez les promouvables et celui des promus et de sanctionner son dépassement.
- Evaluer et résorber les écarts de rémunérations entre les femmes et les hommes non justifiés par des différences de situation.

Article 7

L'alinéa 19 de l'article 7 (initialement « Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article, notamment les modalités de sélection permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics ainsi que les conditions d'emploi. »)

est ainsi rédigé :

« Les modalités de sélection permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics, l'examen unifié des candidatures privées ou publiques sur un même emploi, et les conditions d'emploi sont précisées dans un décret en Conseil d'État, qui modifie les décrets n° 2016-663 et n° 2016-664 du 24 mai 2016 portant création de comités d'audition pour la nomination des directeurs d'administration centrale et des chefs de service des

administrations de l'État. Il est également précisé dans le décret que les comités d'audition doivent être paritaires femmes-hommes. »

Exposé des motifs

L'égalité femmes-hommes constitue, pour toute organisation, un levier démontré et puissant de modernisation, d'efficacité d'action et de qualité de gouvernance. Cela devrait l'être tout autant, voire davantage, dans la fonction publique en général. Il est devenu essentiel de réaliser que cette égalité est un levier essentiel de la qualité de la décision et du pilotage des politiques publiques. C'est pourquoi il faut en traiter dès lors que l'on légifère sur la sélection pour les postes dirigeants de l'État. Et en traiter ne peut que conduire à une modernisation des processus.

Prenant exemple sur l'expérience positive en GRH de la fonction publique hospitalière, avec les processus mis en place par le CNG pour la pré-sélection des candidats aux emplois dirigeants, il importe que

- le recrutement des contractuels pour les emplois de dirigeants ne renforce pas les discriminations existant pour ces emplois à l'encontre des femmes titulaires, voire contractuelles,
- et que la diversification à laquelle cette ouverture vers les contractuels conduit soit l'occasion de moderniser le processus en le professionnalisant.

La FPH a ainsi instauré un comité de sélection pour toutes les positions de direction, paritaire avec les organisations représentatives, examinant candidatures de titulaires et de contractuels sur les emplois de dirigeants sur des critères de compétences affichés au préalable et avec l'objectif de pré-sélectionner à quasi-parité femmes et hommes. La déclinaison adaptée de cette bonne pratique semble importante pour les 2 autres fonctions publiques, avec le double objectif d'une objectivation professionnelle et partagée en amont des attendus nécessaires sur chaque emploi dirigeant et d'un examen des candidatures au regard de la nécessaire parité à atteindre.

Le projet de loi prévoit en effet initialement (cf étude d'impact) que « des modalités de recrutement spécifiques seront mises en place, notamment sur le modèle du dispositif prévu par les décrets n° 2016-663 et n° 2016-664 du 24 mai 2016 ». Il s'agirait donc de comités d'audition séparés, spécifiques aux contractuels, avec dès lors un choix ex ante de pouvoir l'emploi uniquement par voie de contractualisation, sans qu'il soit nécessaire de l'expliciter. Par ailleurs, les comités d'audition existant de par les décrets mentionnés sont censés « donner un avis sur l'aptitude de chaque personne entendue à occuper l'emploi à pourvoir » ou « sur l'adéquation de chaque candidat auditionné aux caractéristiques de l'emploi à pourvoir », sans qu'il soit pour autant demandé par la réglementation à ces comités d'établir en amont une description des enjeux stratégiques de l'emploi à pourvoir et des compétences attendue pour y faire face (alors que ceci est la règle dans le recrutement de dirigeants dans le secteur privé). Enfin, leur composition n'est pas obligatoirement paritaire à ce stade.

Article 14

Au 3^{ème} alinéa du 1^o du I (alinéa 5), il est proposé d'ajouter « d'égalité professionnelle » :

La phrase (numéro 22) est ainsi rédigée :

« L'autorité compétente édicte des lignes directrices de gestion qui fixent, d'une part, dans chaque administration, les orientations générales en matière de mobilité et, d'autre part, dans chaque administration et établissement public, les orientations générales en matière **d'égalité professionnelle**, de promotion et de valorisation des parcours, sans préjudice du pouvoir d'appréciation de cette autorité en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général. »

De la même façon, il est proposé d'ajouter au 1^o du II (alinéa 22, la même rédaction :

« Les lignes directrices de gestion fixent, sans préjudice du pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général, les orientations générales en matière **d'égalité professionnelle**, de promotion et de valorisation des parcours. »

Enfin, il est proposé d'ajouter de même au 1^o du III (alinéa 34) la même rédaction :

« Les lignes directrices de gestion fixent les orientations générales en matière **d'égalité professionnelle**, de promotion et de valorisation des parcours ».

Exposé des motifs

Ce nouveau dispositif de critères formalisés en matière de règles de promotion, prévu à l'échelle de chaque administration de chacune des trois fonctions publiques doit inclure dans ses compétences l'égalité professionnelle **entre les femmes et les hommes** comme critère déterminant à la fois de la promotion et de la valorisation des parcours, , pour donner la force nécessaire à ce principe auxquels s'opposent de nombreuses résistances, et cela d'autant plus que ces lignes directrices sont prises en compte dans l'établissement des listes d'aptitude et du tableau annuel d'avancement.

Article 16

Au 10^e alinéa du 1^o, à la fin de la phrase « *La commission comprend un nombre égal de femmes et d'hommes, titulaires et suppléants confondus* », remplacer « titulaires et suppléants confondus » par « **parmi les titulaires et parmi les suppléants.** »

Exposé des motifs

Le droit actuel prévoit :

« *La commission comprend un nombre égal de femmes et d'hommes* ».

La précision apportée par le présent projet de loi affaiblit la règle de parité dans le comité de déontologie de la fonction publique.

Article 22

Au 1^o de l'article 22 (alinéa numéro 2), après les mots « améliorer la qualité du service rendu aux agents et aux employeurs publics », sont ajoutés les mots : « sans déséquilibrer l'équilibre femmes-hommes indispensable à la transformation publique ».

Exposé des motifs

Il est attendu de l'ensemble des mesures prévues par ordonnances une amélioration du service rendu aux agents et à leurs employeurs et un accroissement de l'efficacité et de la performance de l'action publique. Cette performance doit pouvoir s'appuyer aussi sur le levier de l'égalité professionnelle, trop souvent oubliée comme facteur majeur de modernisation de l'action publique.

Article 22 (suite)

Au 2^o de l'article 22 (alinéa numéro 3), après les mots « la diversité des missions qui leur sont confiées et leur mobilité géographique et fonctionnelle », sont ajoutés les mots : « en veillant au respect de l'égalité professionnelle femmes-hommes ».

Exposé des motifs

Il est attendu de l'ensemble des mesures prévues par ordonnances une amélioration du service rendu aux agents et à leurs employeurs et un accroissement de l'efficacité et de la performance de l'action publique. Cette performance doit pouvoir s'appuyer aussi sur le levier de l'égalité professionnelle, trop souvent oubliée comme facteur majeur de modernisation de l'action publique.

Article 29

Entre le 2^{ème} et le 3^{ème} alinéa du projet d'article 6 Septies, sont insérés les alinéas suivants ainsi rédigés :

« Les employeurs visés à l'article 3 publient chaque année des indicateurs relatifs aux écarts de rémunération entre les femmes et les hommes et aux actions mises en œuvre pour les supprimer, selon des modalités et une méthodologie définies par décret. »

« Si les résultats obtenus sont toujours en deçà du niveau défini par décret, l'employeur peut se voir appliquer une pénalité financière dont le montant est au moins égal à 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels agents publics, fonctionnaires et contractuels. »

« La disposition du précédent alinéa est applicable à compter de trois années consécutives de résultats inférieurs au niveau défini par décret. »

Exposé des motifs

Le statut de la fonction publique garantit l'égalité de traitement entre les membres d'un même corps ou cadre d'emplois. Pourtant, des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes, à corps, cadre d'emplois et fonction identiques, persistent, sans être justifiés par des différences de situation. En 2016, le salaire net des femmes agents publics est inférieur en moyenne de 12,9 % à celui des hommes, contre 13,1 % en 2015 et de 18,4 % en 2016 dans le secteur privé (*Source Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2018*). Ces écarts s'accroissent tout au long des carrières et ont plus tard des répercussions sur le niveau de pension de la retraite des femmes.

Les causes de ces écarts de rémunération sont multiples et peuvent avoir une pondération différente selon les versants. Au nom de la nécessaire exemplarité de l'employeur public et compte tenu également de son rôle de prescripteur, il est essentiel que ce dernier mette en place des mesures concrètes pour évaluer et résorber les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes, en s'appuyant notamment sur les recommandations de Mme Françoise Descamps-Crosnier, auteure du rapport sur les inégalités de rémunération et de parcours professionnels entre femmes et hommes dans la fonction publique publié en 2017, ainsi que sur les mesures mises en place pour le secteur privé.

L'article 104 de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 impose en effet aux entreprises une obligation de résultat: « **dans les entreprises d'au moins cinquante salariés, l'employeur publie chaque année des indicateurs relatifs aux écarts de rémunération entre les femmes et les hommes et aux actions mises en œuvre pour les supprimer, selon des modalités et une méthodologie définies par décret** ».

Dans le cadre du projet de loi en cours d'examen, il convient d'étendre ces obligations à l'employeur public car il est impératif qu'il s'applique à lui-même un niveau d'exigence comparable à ce qu'il impose au secteur privé en matière de résorption des écarts de rémunération constatés entre les femmes et les hommes.

Il convient par ailleurs de ne pas attendre l'élaboration d'un plan d'action pour mettre en œuvre cette mesure.

Article 29 (suite)

Au sixième alinéa du 2° du I après les mots : « l'absence d'élaboration » sont insérés les mots « ou de mise en œuvre ».

Exposé des motifs

Afin de s'assurer de la mise en œuvre réelle des nouvelles obligations créées par cet article, il convient également de sanctionner l'absence de mise en œuvre du plan d'action pluriannuel.

Article 29 (suite)

Le 2^{ème} alinéa du 2° du I (7^e alinéa) de l'article 29 du projet de loi (paragraphe 7) est ainsi rédigé :

« Ce plan d'action comprend au moins des mesures relatives à la prévention et à la lutte contre les discriminations et les écarts de rémunérations, à l'égal accès des femmes et des hommes à la promotion et à l'avancement de grade, à l'efficacité de l'organisation générale du travail, et à la prévention des biais dans l'évaluation des compétences ».

Exposé des motifs

Les plans d'actions doivent faire référence aux actions structurelles qui impactent l'égalité femmes-hommes dans l'environnement de travail. Ils ne doivent pas se contenter de traiter des sujets de "réparation" des problèmes rencontrés par les femmes seules (écarts de rémunération, violences, accès aux promotions, conciliation vie professionnelle/vie familiale) mais doivent toucher aux problèmes de conception et d'organisation du travail, ainsi que d'évaluation des cadres et des personnes, dans les administrations (notamment mais pas seulement les administrations centrales), et donc faire le lien avec la question de la transformation publique.

Le dernier point évoqué (évaluation) fait allusion aux effets réputationnels, règle sous-jacente persistante de l'évaluation des cadres supérieurs par le présentéisme, en absence de gestion organisée des compétences

Article 30

Après le 8^{ème} alinéa de l'article 30 du projet de loi (après le 2^{ème} alinéa du II de l'article 6 quater nouvellement rédigé) est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque la part des femmes ou des hommes dans le grade d'avancement concerné est inférieure de dix points à cette même part dans le vivier des agents promouvables, une contribution est due. Le montant de cette contribution est égal au nombre de bénéficiaires manquants au regard de cet objectif, constaté au titre de l'année écoulée ou au titre de l'année au cours de laquelle se clôt le cycle de promotions prévu par ce même paragraphe, multiplié par un montant unitaire. »

Exposé des motifs

Cet amendement s'inspire des mesures prises pour garantir le respect des nominations équilibrées mis en place par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012. Il est proposé de créer un objectif de dix points entre le ratio chez les promouvables et celui des promus et de sanctionner son dépassement.

Article 30 (suite)

Au deuxième alinéa du I de l'article 28, après les mots « Au titre de chaque année civile, les nominations dans les emplois supérieurs de l'État, dans les autres emplois de direction de l'État et de ses établissements publics », sont insérés les mots « dans les emplois supérieurs des juridictions judiciaires, administratives et financières ».

Exposé des motifs

L'obligation de primo-nominations équilibrées dans les emplois supérieurs, bien que non respectée par certains employeurs, a permis de faire avancer concrètement l'égalité réelle entre femmes et hommes. Il est donc souhaitable d'élargir le périmètre des emplois assujettis à cette obligation. C'est pourquoi il est proposé d'y adjoindre les emplois de responsabilité supérieure des juridictions judiciaires, administratives (Conseil d'État, cours administratives d'appel, tribunaux administratifs) et financières (cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes).

Article 30 (suite)

Retirer de l'article 30 du projet de loi, le paragraphe 9 :

« Par dérogation à l'alinéa précédent, l'employeur est dispensé de contribution au terme de l'année écoulée ou, dans la fonction publique territoriale, au terme de la période lors de laquelle un cycle de quatre primo-nominations est atteint, si les emplois assujettis à l'obligation des primo-nominations équilibrées relevant de sa gestion sont occupés par au moins 40 % de personnes de chaque sexe. Le nombre de personnes de chaque sexe devant occuper ces emplois en application de cette règle est arrondi à l'unité inférieure. Les mesures permettant de tendre vers cette proportion sont définies par chaque employeur au sein du plan d'action prévu par l'article 6 septies. »

Exposé des motifs

Cette disposition a plusieurs effets pervers : la dispense de 40% de primo-nominations quand il y a déjà 40% en « stock », a pour effet de réduire mécaniquement le stock...

De plus, les femmes pourraient être concentrées sur la partie « basse » de l'enveloppe d'emplois (par ex. sous-directrices) tandis que les emplois plus élevés (DG, SG...) pourraient être occupés par des hommes, et le tout donnant quand même affichage global de 40%.

En outre, l'absence de primo-nominations peut avoir un effet à la baisse ultérieurement dès lors qu'une première nomination est un palier nécessaire dans les ministères où les carrières sont très linéaires. La dispense peut donc avoir un impact sur les « parcours qualifiants » et faire disparaître des « cohortes », les

femmes qui n'ont pas été nommées à des postes de direction et ne pourront pas candidater aux plus hauts postes par la suite. C'est 10 ans plus tard que s'observeront les effets pervers et d'éviction de cette dérogation.

Il importe donc de retirer cette disposition.

Article 30 (suite)

Après le 2^{ème} alinéa de l'article 30 du projet de loi (soit après le premier alinéa de l'article 6 quater. I. de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires nouvellement rédigé) est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les contractuels n'entrent pas dans la comptabilisation des primo-nominations prévues au présent article ».

Exposé des motifs

Le risque existe que la contractualisation introduite par le projet de loi (les contractuels sont actuellement affectés sur des emplois non fonctionnels, type rédacteurs) ne se fasse in fine aux dépens des femmes fonctionnaires.

Les femmes fonctionnaires ont un parcours de carrière sur l'ensemble de leur vie professionnelle. Le fait qu'elle bénéficient du dispositif des primo-nominations est majeur pour la construction de la suite de leurs parcours.

Les contractuels ne sont pas concernés de la même façon par ces dispositifs de déroulement de carrière.

Il est donc impératif que l'ouverture des postes de direction aux contractuels ne crée pas un effet d'éviction pour les femmes fonctionnaires, alors même que les ressources, les femmes compétentes pour ce type d'emplois, existent en interne.

Dès lors, il convient de préciser que les contractuels ne doivent pas pris en compte dans les statistiques de primo-nominations.

Article 30 (suite)

Au 2^{ème} alinéa de l'article 30 du projet de loi, remplacer « 40 000 habitants » par « 20 000 habitants ».

Exposé des motifs

Le 6^{ème} alinéa de l'article 29 du projet de loi prévoit que l'obligation d'élaboration de plans d'action s'imposera aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants. Dans un souci de cohérence, et en phase avec les recommandations du rapport Descamps-Cronier (décembre 2016) sur les inégalités de rémunération et de parcours professionnels entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, il convient d'harmoniser les seuils d'application des obligations des plans d'action et de nominations équilibrées.

Article 30 (suite)

Après le 2^{ème} alinéa de l'article 30 du projet de loi (soit après le premier alinéa de l'article 6 quater. I. de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires nouvellement rédigé) est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour les employeurs n'ayant pas atteint une proportion minimale de 40% de personnes de chaque sexe dans chacune des catégories d'emplois du champ des nominations équilibrées, il est fixé une obligation de progression de nominations, pour la catégorie sous-représentée, d'au moins +5 points de pourcentage par an.

Exposé des motifs

Afin de tenir compte du fait que l'obligation de nominations équilibrées ne porte que sur les primo-nominations, et notamment de prendre en compte le risque d'effet d'éviction des femmes primo-nommées quant à une seconde nomination sur un même type d'emploi, ainsi que de progresser vers la mixité des fonctions, il convient d'introduire une seconde obligation, ne portant pas seulement sur le « flux » de nominations équilibrées (primo-nominations), mais aussi sur la mixité des fonctions (en « stock »).

Cette obligation est progressive dans le temps, à l'instar de celle mise en place pour les primo-nominations, mais les taux doivent être inscrits dans la loi, de manière à peser et donner une visibilité sur les progrès à réaliser.

Plutôt qu'un taux minimal à atteindre chaque année dont la mise en œuvre de manière uniforme serait délicate, l'obligation porte sur des objectifs de progression exprimés en points par rapport à l'existant (+5 points de pourcentage chaque année) et sur un taux à atteindre en « stock », en cohérence avec les obligations relatives aux primo-nominations. Cette combinaison de plusieurs objectifs permet d'éviter de pénaliser les administrations qui ont déjà réalisé des progrès en termes de mixité ou, *a contrario*, de favoriser celles qui « partent le plus loin ».

Cette disposition permet à la fois de « sécuriser » des renominations en proportion normale, et de surveiller le bon équilibre femmes/hommes dans chaque catégorie d'emploi de direction. Cela revient à accélérer la convergence vers le 40/60 sur l'ensemble des catégories d'emplois de direction.

Article 30 (suite)

Après le deuxième alinéa de l'article 30 du projet de loi (premier alinéa de l'article 6 quater. I. de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) est inséré l'alinéa ainsi rédigé :

"L'accès au grade d'administrateur général et à tout grade sommital soumis à un accès contingenté est soumis à un quantum paritaire entre les femmes et les hommes à compter des nominations annuelles prononcées au titre de l'année 2019".

Exposé des motifs

Afin de permettre une harmonisation des fins de carrière entre les femmes et les hommes (y compris un accès plus équitable à la pension de retraite), il est proposé de rééquilibrer l'accès aux grades sommitaux de la carrière des corps de catégorie A (dont le dernier échelon correspondant à un indice fixé par décret). Cet accès au grade sommital doit être à la fois contingenté et paritaire. Pour tous les grades à accès contingenté, seront prononcées chaque année des nominations dans chacun des grades sommitaux d'autant de femmes que d'hommes.

Article 31

Au septième alinéa du I de l'article 31 du projet de loi, les mots « , selon une périodicité qui ne peut excéder quatre sessions consécutives » sont supprimés.

Exposé des motifs

L'alternance hommes-femmes dans les présidences de jurys et instances de sélection pour les recrutements et les promotions est atténuée : on passe d'une alternance pure et simple (« La présidence est confiée de manière alternée à un membre de chaque sexe. ») à quelque chose de plus mou (« La présidence (...) est confiée de manière alternée à un membre de chaque sexe, selon une périodicité qui ne peut excéder quatre sessions consécutives »).

Article 31 (suite)

Après le 5ème alinéa du I de l'article 31 du projet de loi est inséré un alinéa ainsi rédigé :

«Lorsque les comités de sélection établissent une liste de candidats à auditionner, celle-ci est constituée au moins d'une personne de chaque sexe, à l'exception des cas avec une seule candidature. »

Exposé des motifs

Cet amendement vise à garantir que l'administration lors de l'établissement des listes de sélection de candidatures ne les limite pas à un seul dossier ou aux représentants d'un seul sexe.

Il s'agira notamment pour les nominations sur les postes de direction et d'encadrement supérieur de respecter les objectifs définis lors de la généralisation des comités d'audition (directeurs d'administration centrale et chefs de service). Ces procédures devant rendre plus transparent le recrutement des cadres dirigeants de l'État

et faciliter l'accès des femmes aux plus hautes responsabilités. Cela suppose d'une part que la composition du comité respecte effectivement la représentation d'au moins un membre de chaque sexe tel que déjà prévu par l'article 55 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 et que la sélection des candidatures soit réellement ouverte aux femmes dès le commencement de la procédure.
