

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (N° 4224), ADOPTÉ PAR LE SÉNAT APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des **agents contractuels** dans la **fonction publique**, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique,*

PAR M. Pierre MOREL-A-L'HUISSIER,

Député.

http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r4238.asp#P3189_604279

Après l'article 41

La Commission est saisie de l'amendement CL 5 de Mme Françoise Guégot.

Mme Françoise Guégot. Cet amendement vise à soumettre au respect du principe de parité l'accès aux emplois les plus élevés des trois fonctions publiques, notamment à ceux pourvus en conseil des ministres.

M. le ministre. Je partage totalement votre objectif, car il n'est pas admissible que seules 10 à 12 % de femmes accèdent à des postes de responsabilité, alors qu'elles représentent 60 % des effectifs. C'est pourquoi le Gouvernement entend prendre des mesures fortes pour remédier à cet état de fait, notamment par le biais des nominations. Je m'engage par ailleurs à proposer, après discussion avec les organisations syndicales, un amendement visant à mettre en place de quotas pour les prochaines nominations de cadres supérieurs et de cadres dirigeants de la fonction publique, et je vous demande en contrepartie de retirer votre amendement.

M. Jean-Christophe Lagarde. La parité dans la fonction publique relève de l'action du Gouvernement et des chefs d'administration, et non d'une disposition législative encadrant de façon rigide leur pouvoir de nomination et qui risquerait de leur interdire de retenir les plus compétents. Une administration doit être dirigée par des choix, et non par des règles.

M. Charles de Courson. Je m'interroge sur la constitutionnalité de cet amendement s'agissant des emplois pourvus en conseil des ministres. Par ailleurs, je me demande sur quelle durée le respect du principe de parité sera apprécié.

Mme Françoise Guégot. Notre objectif est d'amener les administrations à mettre en œuvre des politiques d'accompagnement en matière de ressources humaines pour constituer un vivier de femmes susceptibles d'être nommées à des postes à responsabilité, comme cela a été fait dans le secteur privé à la suite de la loi « Copé-Zimmermann ». Il est essentiel de s'attaquer au « plafond de verre », qui empêche les femmes d'accéder aux postes à responsabilité.

Quant au soupçon d'inconstitutionnalité, il ne tient pas face à l'article 1^{er} de la Constitution.

Mme Marie-Jo Zimmermann. En effet, celui-ci impose à la loi de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

Sans vouloir mettre en doute la volonté du Gouvernement, j'aurais aimé que la Commission puisse examiner aujourd'hui l'amendement promis par le ministre. Voilà pourquoi nous maintenons notre amendement, quitte à l'améliorer avant la séance publique.

Mme George Pau-Langevin. Il est regrettable qu'au moment où on prétend lutter pour l'égalité professionnelle, on qualifie d'inconstitutionnelle toute tentative concrète et précise de parvenir à la parité. Il est tout aussi regrettable qu'on renvoie à des mesures hypothétiques la satisfaction de l'exigence constitutionnelle d'égalité entre les hommes et les femmes dans la fonction publique, y compris aux emplois de responsabilité.

M. Claude Goasguen. Il n'est pas question de durée, monsieur de Courson, puisque ce sont les listes de nomination à ces emplois qui devront respecter le principe de parité.

Je vous ferai observer par ailleurs que c'est parfois au détriment des hommes que la parité n'est pas respectée : c'est le cas dans la magistrature, qui compte beaucoup plus de femmes que d'hommes.

M. Guénhaël Huet. Il me semble quelque peu malvenu de mettre en doute la constitutionnalité d'une proposition qui ne fait qu'appliquer un article de la Constitution. Cet amendement pose un principe, à charge pour le Gouvernement de proposer des dispositions pour le mettre en œuvre.

M. Jean-Christophe Lagarde. Cet amendement propose une mauvaise solution à un vrai problème. Cette proposition a le tort de faire fi de la volonté politique. Par ailleurs, il s'agit d'une véritable obligation, et pas seulement de l'affirmation d'un principe. Enfin, on ne voit pas pourquoi une telle logique ne vaudrait pas pour

l'ensemble des niveaux hiérarchiques, jusqu'à se révéler dans certains cas discriminatoire.

M. Hervé Mariton. Il faudrait savoir si cette proposition concerne les stocks ou les flux. Dans sa rédaction actuelle, il pourrait imposer qu'on ne nomme que des femmes à la tête des administrations centrales, jusqu'à ce que la parité soit réalisée dans ces emplois.

M. Claude Goasguen. Si tel était le cas, le principe général de respect de la parité, déjà posé par la Constitution, aurait entraîné des épurations massives au sein de tous les corps constitués !

La vraie question posée par ce principe, c'est que l'exigence de parité s'inverse dans les administrations où le nombre de femmes explose – je pense notamment à la magistrature ou à l'enseignement. Le principe de parité doit valoir pour les deux sexes : nous avons besoin d'une administration équilibrée, et assurer cet équilibre via les nominations me paraît une très bonne chose.

Mme Françoise Guégot. S'il est vrai que les femmes sont nombreuses dans la fonction publique, elles occupent un peu moins de 10 % des postes à responsabilités. Il n'y a donc pas de problème pour constituer un vivier de femmes susceptibles d'exercer ces emplois.

M. Jean-Paul Garraud. Comment imposer le respect de la parité à des nominations intervenant à l'issue de concours de la fonction publique, dont les jurys sont indépendants, et dont les résultats lient l'autorité de nomination ?

M. Jacques Alain Bénisti. Cette disposition pose également problème s'agissant des administrateurs de la fonction publique territoriale, qui sont nommés en fonction du nombre de points qu'ils ont acquis au long de leur carrière, et non selon des critères de sexe.

M. Charles de Courson. Si je m'interrogeais sur la constitutionnalité de cet amendement, c'est qu'aux termes de la Constitution, la nomination en conseil des ministres est un pouvoir propre du Président de la République : il ne peut être encadré que par un texte de niveau constitutionnel.

Mme Marie-Jo Zimmermann. Je voudrais indiquer quelques chiffres propres à rassurer notre collègue Lagarde. Étant donné que sur un effectif de 145 directeurs d'administrations centrales, 24 % sont des femmes, cela représenterait une nomination sur deux en flux. Notre proposition n'a rien de révolutionnaire.

M. le ministre. Je regretterais de devoir émettre un avis défavorable à cet amendement, alors que le Gouvernement est déterminé à faire évoluer la situation, au prix de l'institution de quotas si nécessaire. Si je vous demande de retirer votre amendement, mesdames les députées, c'est par souci de garantir l'applicabilité des dispositions que nous sommes en train de mettre en place. Or nous ne sommes pas

aujourd'hui en situation de nommer 50 % de femmes à des postes d'un tel niveau. D'ailleurs, madame Zimmermann, si la loi votée à votre initiative pour assurer la parité dans les conseils d'administration obtient de si bons résultats, c'est bien parce que vous avez laissé aux entreprises un délai pour réaliser les objectifs de la loi.

Je prends l'engagement de déposer un amendement s'inspirant très directement de vos propositions et de la loi « Zimmermann-Copé », fixant un objectif à l'horizon 2018, avec d'abord un cap à 20 % et une montée en puissance jusqu'à l'objectif de 40 %.

L'amendement CL 5 est retiré.

DES DISPOSITIONS ADDITIONNELLES RELATIVES À L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

1. Le constat d'inégalités persistantes entre les femmes et les hommes dans la fonction publique

- *Le constat d'inégalités persistantes entre les femmes et les hommes*

Le rapport présenté à la suite de la mission confiée à notre collègue Françoise Guégot sur la question de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes dans la fonction publique ⁽⁵⁸⁾ a établi les principaux constats suivants :

– la fonction publique connaît un taux de féminisation important, qui s'élève à 59,8 % fin 2008 ⁽⁵⁹⁾ ; ce taux ne saurait cependant masquer des disparités par filières d'emplois, qui attestent une représentation encore traditionnelle du rôle de la femme dans le monde du travail : d'aucuns parlent à cet égard, aux côtés d'un « *plafond de verre* », de « *parois de verre* », pour reprendre l'expression de l'étude d'impact ;

– en outre, si les femmes représentent plus de la moitié des cadres de la fonction publique (elles constituent 57 % des agents de la fonction publique de catégorie A au 31 décembre 2008), la fonction publique de l'État ne compte que 20,3 % de femmes occupant des emplois de direction à cette même date ⁽⁶⁰⁾ ;

– on observe par ailleurs des inégalités salariales persistantes, alors même que le traitement dans la fonction publique est indexé sur une grille indiciaire censée constituer un gage d'égalité salariale : dans la fonction publique de l'État, cet écart salarial est de 15,6 % en 2006.

Sans doute ce différentiel s'explique-t-il très largement par la structure des emplois et le recours au temps partiel ; il résulte cependant aussi d'un écart dans les attributions indemnitaires (les primes), « *systématiquement inférieures pour les femmes (16 % du traitement en moyenne) par rapport aux hommes (31 %)* ». Le rapport fait état, s'agissant des emplois à la décision du Gouvernement et des emplois dits

d'encadrement supérieur, d'un écart salarial de 7 % entre le salaire médian des hommes et celui des femmes en 2008, au désavantage de ces dernières ;

– le déroulement de la carrière des femmes est beaucoup moins linéaire que celui de la carrière des hommes, du fait des interruptions de ces carrières et du recours au temps partiel, ce qui n'est pas sans incidences sur le niveau de pension de leur retraite : en 2008, 16,8 % des femmes titulaires au sein de la fonction publique de l'État étaient à temps partiel, ce qui n'était le cas que pour 2,5 % des hommes ; en outre, on constate aussi une diminution progressive de la part des femmes dans les emplois de l'encadrement supérieur à partir de 30 ans, qui correspond en général à l'arrivée du premier ou du second enfant ;

– l'écart des pensions civiles respectivement attribuées aux femmes et aux hommes était de 15 % dans la fonction publique de l'État à la fin de l'année 2008, de 12 % dans la fonction publique territoriale et de 3,7 % dans la fonction publique hospitalière, toujours au détriment des femmes.

- *Certaines mesures déjà mises en œuvre*

Face à ces différents constats, les pouvoirs publics ont d'ores et déjà mis en œuvre plusieurs mesures, en particulier :

– des dispositions en faveur de la féminisation des jurys ainsi que des organismes consultatifs ;

– la suppression de plusieurs « verrous statutaires », tels les limites d'âge, au profit d'une meilleure prise en compte des interruptions de carrière des femmes ; le toilettage de statuts particuliers (par exemple avec la suppression de la condition d'ancienneté requise pour se présenter à des examens professionnels) ; ou encore le développement de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle ;

– la mise en œuvre de mesures d'action sociale, notamment le développement du chèque emploi service universel (CESU) ou des dispositifs de réservations de places en crèches ;

– la signature de la Charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique, le 2 décembre 2008, fruit d'une coopération entre la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) et le ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.

De manière plus ponctuelle, d'autres efforts ont été accomplis, par exemple avec le plan d'action 2011-2013 en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, signé au ministère chargé de l'économie le 8 avril 2011 par les sept fédérations syndicales qui y sont représentées. Ce plan comporte cinq volets : l'amélioration de la connaissance de la situation des femmes ; la mise en œuvre de mesures pour favoriser leurs carrières ; des adaptations de l'offre de formation ; certaines dispositions pour concilier la vie professionnelle et la vie privée ; une

meilleure communication sur le sujet. Le ministère des Affaires étrangères a, quant à lui, établi une charte de l'égalité professionnelle et de l'égalité des chances, qui fixe des objectifs pour la période 2008-2011 en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Par ailleurs, la réactivation, le 20 septembre 2011, par le ministre de la Fonction publique, du comité des directeurs des ressources humaines public-privé sur le thème de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes constitue un autre exemple des politiques menées pour remédier à une situation encore beaucoup trop imparfaite.

Ainsi que le soulignait le Président de la République dans sa lettre de mission à Mme Françoise Guégot, dans la mesure où « *le service public est le lieu d'incarnation des valeurs de la République* » et où « *plus que les autres employeurs, les administrations doivent être exemplaires dans la place et le traitement qu'elles accordent aux femmes* », on ne saurait s'accommoder – alors même que le statut général des fonctionnaires garantit l'absence de distinction entre les hommes et les femmes ⁽⁶¹⁾ – de la situation actuelle.

Le rapport de notre collègue Françoise Guégot contenait six axes de propositions principaux en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes : renforcer le dispositif statistique ; fixer des objectifs clairs et contraignants de proportion de femmes aux postes de direction ; agir sur la gestion des ressources humaines pour améliorer les déroulements de carrière des femmes ; favoriser la conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle en installant des chartes de « gestion du temps » et proposer des services pour faciliter la vie quotidienne ; mettre en place un plan national de formation et de communication à l'égalité professionnelle ; partager ces objectifs avec les organisations syndicales et aboutir à la signature d'un accord national dans la fonction publique.

On observe en effet que c'est dans une perspective voisine que le Gouvernement a mené une concertation avec les organisations syndicales dès le mois de mai 2011 et que, sur la base de ces travaux, le Gouvernement a ensuite engagé une négociation avec ces mêmes organisations et les représentants des employeurs sur ces sujets.

2. Les dispositions proposées par le présent projet de loi

Dans sa rédaction initiale, le présent projet de loi comportait un premier article consacré à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (*article 41*), relatif à la présentation par le Gouvernement d'un rapport sur les mesures mises en œuvre pour assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes devant le Conseil commun de la fonction publique.

Lors de la discussion en commission des Lois a été adopté un amendement du Gouvernement, reprenant l'inspiration d'un amendement de nos collègues Françoise Guégot et Marie-Jo Zimmermann, destiné à préciser que le rapport comprendrait, notamment, des données relatives au recrutement, à la féminisation des jurys, à la formation, au temps de travail, à la promotion professionnelle, aux conditions de

travail, à la rémunération et à l'articulation entre l'activité professionnelle et la vie personnelle. Ce rapport devra en outre être remis au Parlement.

Par ailleurs, plusieurs autres amendements ont été adoptés en commission des Lois :

– un amendement du Gouvernement, reprenant l'inspiration d'un amendement déposé par nos collègues Françoise Guégot et Marie-Jo Zimmermann, prévoyant la présentation annuelle, devant les comités techniques, dans le cadre du bilan social, d'un rapport sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes comportant notamment des données relatives au recrutement, à la formation, au temps de travail, à la promotion professionnelle, aux conditions de travail, à la rémunération et à l'articulation entre l'activité professionnelle et l'exercice de la responsabilité familiale (*article 41 bis*) ;

– un amendement du Gouvernement, reprenant l'inspiration d'un amendement déposé par nos collègues Françoise Guégot et Marie-Jo Zimmermann, tendant à assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes parmi les personnalités qualifiées des conseils d'administration et conseils de surveillance des établissements publics de l'État (*article 41 ter*) ;

– trois amendements de nos collègues Françoise Guégot et Marie-Jo Zimmermann – précisés par des sous-amendements du Gouvernement – tendant à assurer la parité au Conseil commun et dans les conseils supérieurs de la fonction publique, sauf pour les membres représentant les organisations syndicales de fonctionnaires et pour les représentants des employeurs territoriaux (*article 41 quater*), au sein des commissions administratives paritaires de la fonction publique s'agissant des membres représentant l'administration ou l'autorité territoriale (*article 41 quinquies*) et au sein des jurys et comités de sélection (*article 41 sexies*).

Discussion Assemblée 20 février

Tasca : Je tiens aussi à saluer l'enrichissement du volet consacré à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes dont l'accroche dans le projet de loi était, convenons-en, monsieur le ministre, indigente, mais qui ne demandait qu'à s'enrichir ! Il devrait bousculer des comportements établis depuis trop longtemps...

L'Assemblée nationale a substantiellement enrichi ce volet qui, disons-le, constituait le talon d'Achille du texte déposé par le Gouvernement. Elle a principalement fixé une proportion d'au moins 40 % de femmes dans le Conseil commun de la fonction publique, les commissions administratives paritaires, les jurys de concours et comités de sélection, dans les emplois supérieurs.

(...)

Mme Anne-Marie Escoffier. ...

Par ailleurs, – et chacun s'en est félicité – le présent texte a introduit un ensemble de mesures destinées à lutter contre les discriminations, en favorisant par contrecoup la parité entre les hommes et les femmes. Certes, il aurait pu sembler nécessaire de fixer pour but un véritable équilibre 50-50, mais c'eût été méconnaître les freins réels existants. La sagesse a conduit à limiter à 40 % le seuil rendu opposable aux administrations frileuses et, sur ce point, dame Sagesse me paraît bonne conseillère ! (Sourires.)

(...)

M. Jean Desessard.

Par ailleurs, on ne peut que saluer les ajouts sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, tout particulièrement s'agissant du haut encadrement.

Toutefois, pourquoi, monsieur le ministre, mes chers collègues, vous en tenir à l'objectif résolument insuffisant de 40 % de femmes à certains emplois ? Nous devons tendre vers la parité totale et mener sans attendre un important travail de lutte contre les stéréotypes, à travers une politique active et ambitieuse incitant à la mixité dans toutes les professions.

Il n'est pas sage que l'immense majorité des enseignants du primaire soient des femmes alors que la quasi-totalité des magistrats des hautes juridictions sont des hommes.