

N° 123
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 novembre 2022

PROPOSITION DE LOI

(procédure accélérée)

visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Annick BILLON, Martine FILLEUL, Dominique VÉRIEN, Laure DARCOS, Viviane ARTIGALAS, Esther BENBASSA, Nicole BONNEFOY, Alexandra BORCHIO FONTIMP, Valérie BOYER, Isabelle BRIQUET, Marie-Arlette CARLOTTI, Maryse CARRÈRE, Marta de CIDRAC, Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, Nathalie DELATTRE, Patricia DEMAS, Nassimah DINDAR, Élisabeth DOINEAU, Catherine DUMAS, Nicole DURANTON, Françoise FÉRAT, Jocelyne GUIDEZ, Laurence HARRIBEY, Annick JACQUEMET, Micheline JACQUES, Victoire JASMIN, Else JOSEPH, Gisèle JOURDA, Sonia de LA PROVÔTÉ, Annie LE HOUEROU, Valérie LÉTARD, Anne-Catherine LOISIER, Vivette LOPEZ, Monique LUBIN, Monique de MARCO, Colette MÉLOT, Michelle MEUNIER, Marie-Pierre MONIER, Catherine MORIN-DESAILLY, Sylviane NOËL, Vanina PAOLI-GAGIN, Évelyne PERROT, Annick PETRUS, Marie-Laure PHINERA-HORTH, Raymonde PONCET MONGE, Émilienne POUMIROL, Angèle PRÉVILLE, Daphné RACT-MADOUX, Marie-Pierre RICHER, Sylvie ROBERT, Laurence ROSSIGNOL, Denise SAINT-PÉ, Elsa SCHALCK, Lana TETUANUI, Sabine VAN HEGHE, Sylvie VERMEILLET, Mélanie VOGEL, MM. Jean-Michel ARNAUD, Stéphane ARTANO, Arnaud de BELENET, Bruno BELIN, Guy BENARROCHE, Joël BIGOT, Hussein BOURGI, Daniel BREUILLER, Max BRISSON, Henri CABANEL, Olivier CADIC, Rémi CARDON, Alain CHATILLON, Thierry COZIC, Ronan DANTEC, Bernard DELCROS, Yves DÉTRAIGNE, Gilbert-Luc DEVINAZ, Thomas DOSSUS, Alain DUFFOURG, Vincent ÉBLÉ, Gilbert FAVREAU, Rémi FÉRAUD, Jacques FERNIQUE, Jean-Luc FICHET, Philippe FOLLINOT, Hervé GILLÉ, Éric GOLD, Guillaume GONTARD, Jean-Noël GUÉRINI, Joël GUERRIAU, Olivier HENNO, Loïc HERVÉ, Jean HINGRAY, Xavier IACOVELLI, Olivier JACQUIN, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Patrick KANNER, Claude KERN, Éric KERROUCHE, Joël LABBÉ, Laurent LAFON, Marc LAMÉNIE, Michel LAUGIER, Pierre-Antoine LEVI, Jean-François LONGEOT, Jean-Jacques LOZACH, Victorin LUREL, Claude MALHURET, Didier MARIE, Hervé MARSEILLE, Franck MENONVILLE, Serge MÉRILLOU, Jean-Jacques MICHAU, Franck MONTAUGÉ, Paul Toussaint PARIGI, Sébastien PLA, Gérard POADJA, Christian REDON-SARRAZY, Jean-Yves ROUX, Daniel SALMON, Lucien STANZIONE, Jean-Pierre SUEUR, Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT et Jean-Marie VANLERENBERGHE,

Sénatrices et Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dix ans après l'adoption de la loi dite « Sauvadet » du 12 mars 2012, visant à parvenir à la parité dans la haute fonction publique, le compte n'y est toujours pas.

Malgré les évolutions positives liées au respect des quotas de 40 % de primo-nominations féminines au sein des postes d'encadrement et de direction des trois versants de la fonction publique, les postes à responsabilités sont toujours en grande majorité occupés par des hommes. En effet, seulement environ un tiers des emplois à responsabilités sont occupés par des femmes, alors même que l'objectif est de parvenir à une situation paritaire.

Ce faible effet des quotas s'explique notamment par leur cible d'origine : les seules primo-nominations. Si le nombre de personnes nommées pour la première fois est faible, à la fois par rapport à l'ensemble des nominations, et par rapport à l'ensemble des emplois concernés par le dispositif, alors la vitesse de renouvellement du nombre de femmes en fonction est faible et le dispositif peine à faire évoluer la féminisation des emplois à court et moyen termes. En outre, les femmes nommées ne restent pas nécessairement en fonction.

Les inégalités se font ressentir jusqu'au plus haut niveau de l'État. En effet, au niveau ministériel, la proportion de femmes reste plus faible dans les ministères historiquement masculins et dans les emplois considérés comme les plus prestigieux ou les plus techniques. À ce titre, la proportion de femmes occupant un emploi supérieur au sein du ministère de l'Intérieur ne s'élève qu'à 32 %, au ministère de la Culture 31 % et au ministère de l'Économie et des Finances 27 %. Ainsi, quatre départements ministériels (Affaires étrangères, Armées, Économie et finances et Services du Premier ministre) ont dû s'acquitter en 2020 de pénalités financières à hauteur de 1 080 000 € pour ne pas avoir respecté les obligations paritaires.

La fonction publique territoriale ne fait pas exception à ce constat. En effet, les progrès récents ne sauraient occulter des différences dans les responsabilités assumées entre femmes et hommes. On ne compte que 20 % de femmes occupant des postes de directeur général des services

(DGS) et seulement 15 % des postes de directeur général des services techniques (DGST).

Cette différenciation, en matière de responsabilités, est particulièrement marquée dans le secteur hospitalier. Alors que la fonction publique hospitalière connaît une féminisation historiquement élevée, avec 75 % de femmes parmi ses agents de catégorie A, les postes considérés comme les plus prestigieux sont davantage occupés par des hommes. Ainsi, les femmes n'occupent que 27 % des emplois fonctionnels de directeur d'hôpital.

Il est impératif que les employeurs publics fassent preuve d'exemplarité. L'opportunité pour eux de jouer un rôle moteur dans la progression de la parité est d'autant plus considérable qu'ils emploient aujourd'hui environ 5,7 millions d'agents, soit 20 % de l'emploi en France, et 62 % de femmes parmi ces agents, toutes catégories confondues.

Ainsi, le rapport de la délégation aux droits des femmes du Sénat intitulé « Parité dans la haute fonction publique : changer de braquet dix ans après la loi Sauvadet » a défini trois grands axes visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique. Il faut, d'une part, élargir les obligations paritaires des employeurs publics et renforcer les sanctions. Il faut, d'autre part, davantage accompagner les femmes dans leurs parcours de carrière en construisant une véritable politique des ressources humaines dans la fonction publique. Il est enfin nécessaire de renforcer la mobilisation autour d'une politique de l'égalité professionnelle et salariale ambitieuse.

Pour cela, l'article 1^{er} de la présente proposition de loi supprime toute dispense de pénalités financières : aucun employeur public ne pourra se soustraire aux quotas de primo-nominations, sous peine de pénalités financières.

L'article 2 relève à 50 % le quota de primo-nominations du sexe sous-représenté. Ce quota peut aller jusqu'à 60 % si les postes concernés ne sont pas occupés par au moins 40 % de personnes de chaque sexe, afin d'accélérer le rééquilibrage.

L'article 3 élargit le périmètre des emplois concernés par les quotas. Ainsi, seront concernés, non plus les seuls emplois de direction, mais tous les emplois d'encadrement supérieur et de direction de l'État, des établissements publics de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale et de la fonction publique hospitalière. Alors qu'actuellement seuls 6 000 postes sont

concernés par les quotas, 21 600 postes pourraient ainsi être concernés, selon des chiffres du ministère de la transformation et de la fonction publique. Le seuil des collectivités concernées est en outre abaissé à 20 000 habitants, contre 40 000 aujourd'hui.

Enfin, l'article 4 vise à mettre en place, dans le secteur public, un index de l'égalité professionnelle, sur le modèle de ce qui existe dans le secteur privé, avec des critères et indicateurs objectifs permettant de mesurer le degré d'implication des employeurs publics dans la mise en œuvre d'une politique d'égalité professionnelle et salariale.

Proposition de loi visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique

Article 1^{er}

L'article L. 132-9 du code général de la fonction publique est abrogé.

Article 2

- ① L'article L. 132-5 du code général de la fonction publique est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est ainsi modifié :
 - ③ a) Au début, est ajoutée la mention : « I. – » ;
 - ④ b) Les mots : « au moins 40 % » sont remplacés par le taux : « 50 % » ;
- ⑤ 2° Après le 5°, il est inséré un II ainsi rédigé :
 - ⑥ « II. – Si les emplois assujettis à l'obligation prévue au I sont occupés par moins de 40 % de personnes de chaque sexe, les nominations peuvent concerner 50 à 60 % de personnes du sexe sous-représenté. » ;
- ⑦ 3° L'avant-dernier alinéa est ainsi modifié :
 - ⑧ a) Au début, est ajoutée la mention : « III. – » ;
 - ⑨ b) Les mots : « de cette règle » sont remplacés par les mots : « des I et II » ;
- ⑩ 4° Au dernier alinéa, les mots : « cette obligation ne s'applique » sont remplacés par les mots : « ces obligations ne s'appliquent ».

Article 3

- ① L'article L. 132-5 du code général de la fonction publique est ainsi modifié :
- ② 1° Aux 2°, 3°, 4° et 5°, après le mot : « emplois », sont insérés les mots : « d'encadrement supérieur ou de » ;
- ③ 2° Au 4°, le nombre : « 40 000 » est remplacé par le nombre : « 20 000 ».

Article 4

- ① L'article L. 132-1 du code général de la fonction publique est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 132-1. – I. –* L'État et ses établissements publics administratifs, les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants ainsi que les autres établissements publics mentionnés à l'article L. 5 publient chaque année l'ensemble des indicateurs relatifs aux écarts entre les femmes et les hommes en matière de rémunération et de représentation au sein des emplois assujettis à l'obligation prévue à l'article L. 132-5, selon des modalités et une méthodologie définies par décret.
- ③ « II. – Pour remédier à ces écarts et assurer l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, ils élaborent et mettent en œuvre un plan d'action pluriannuel dont la durée ne peut excéder trois ans renouvelables. »