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 -

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 *Femme, j'écris ton nom* 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 1er 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 **rapport 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 masculinisées 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[1] intitulé pour la suite « étude sur le plafond de verre de 2014 ».

[33] Enfin, la DGAFP 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

[1] *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 ingénieure 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[2] 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).

---

[2] 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[3] 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[4] ;

[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

[3] 6,5% pour les B et quasi non significatif pour la FPH, selon l'étude de l'université de Caen de 2014
[4] 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	
FPE	Ségrégation professionnelle
FPT	Ségrégation professionnelle
FPH	Offre de travail
Facteur n°2	
FPE	Offre de travail
FPT	Offre de travail
FPH	Différence d'âge et de localisation du poste
Facteur n°3	
FPE	Différence d'âge et de localisation du poste
FPT	Primes
FPH	Primes

Source : Etude du CEE de 2016

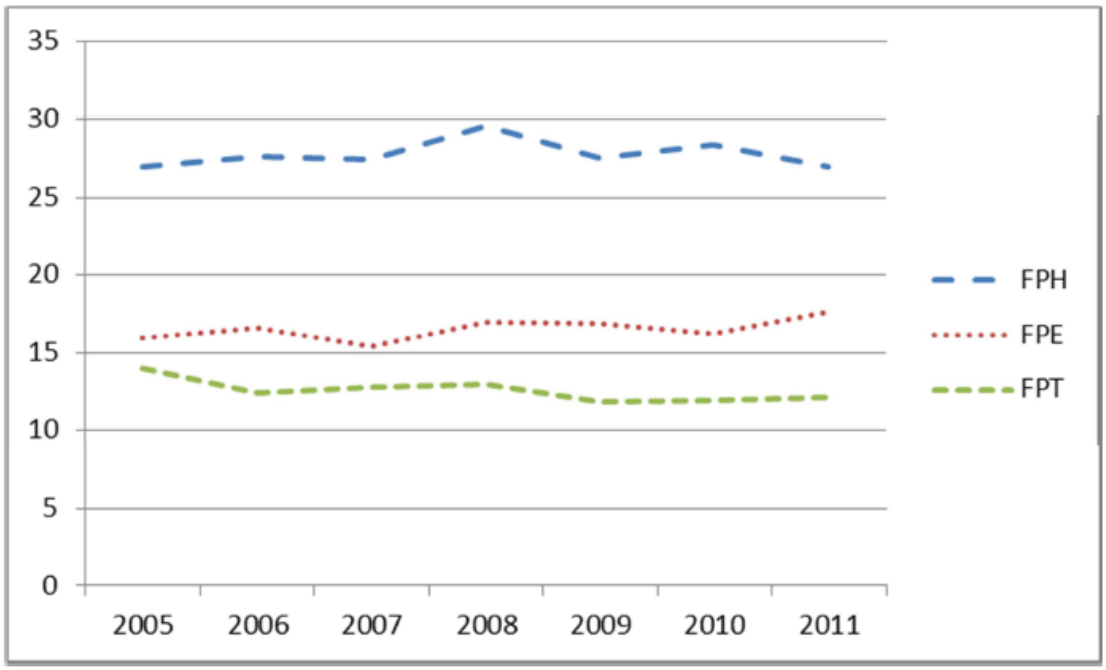
Recommandation n°2 : Elaborer un plan d'action pluriannuel par versant de la fonction publique dont les trois axes recoupent les trois plus importants facteurs d'inégalités.

[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)[5].

[5] 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[6]. 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 : DGAFP

[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[7].

[6] INSEE, Dossier « Ecart revenu salaire hommes-femmes, données de 2012 »
[7] *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[8] 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[9], 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 ;

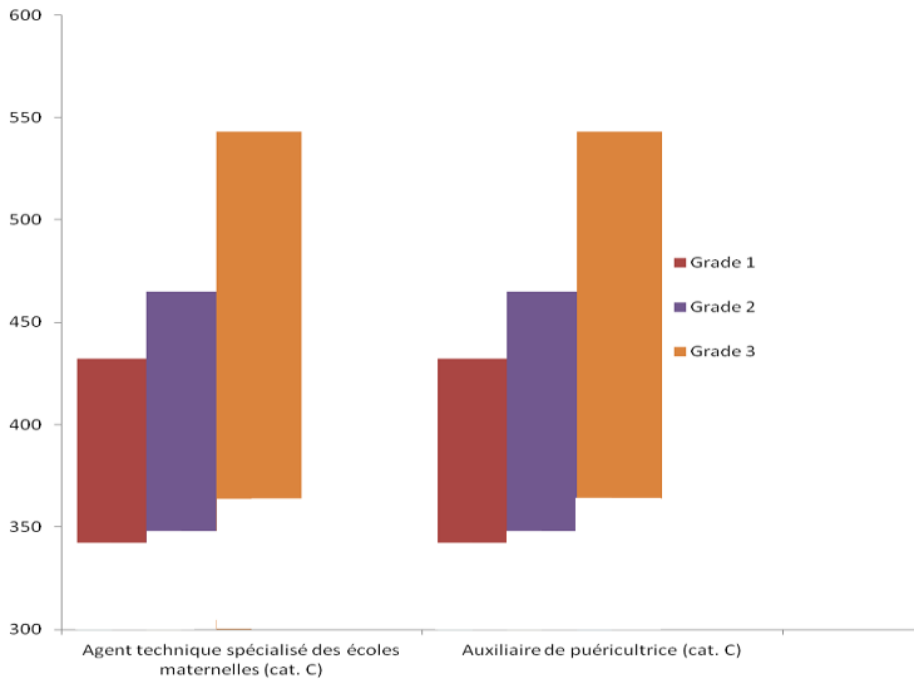
[8] Equivalents temps plein
[9] *Les sources de l'écart de rémunération entre femmes et hommes dans la fonction publique*, Duvivier, Lafranchi et Narcy

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

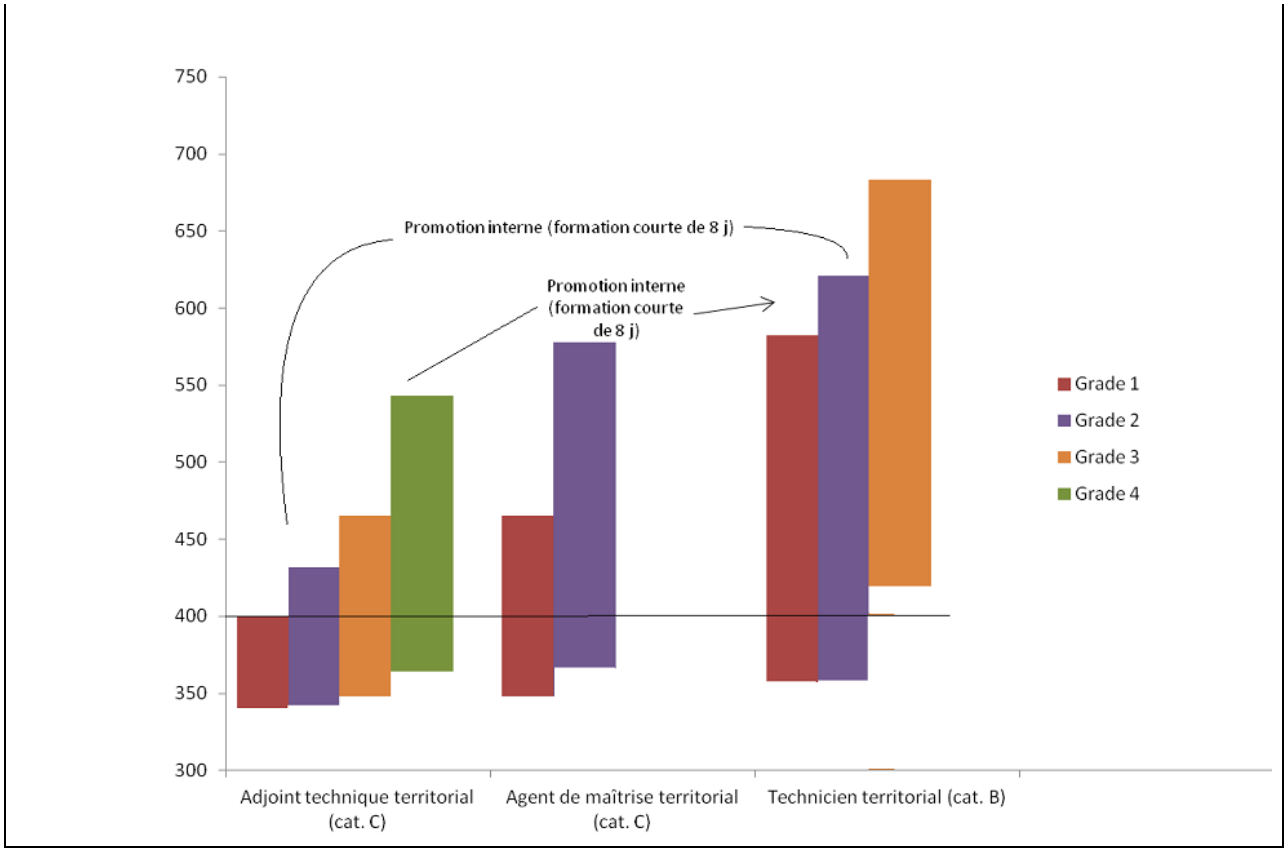
- pour la filière technique :
  - les adjoint.e.s techniques (catégorie C) : ils/elles sont chargé.e.s de tâches d'exécution dans les domaines du bâtiment, de la voirie, des espaces verts ; ils/elles peuvent également être éboueur.euse.s, fossoyeur.euse.s, égoutier.e.s, conducteur.rice.s, gardien.ne.s, …
  - 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

Filière sociale



Filière technique



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.

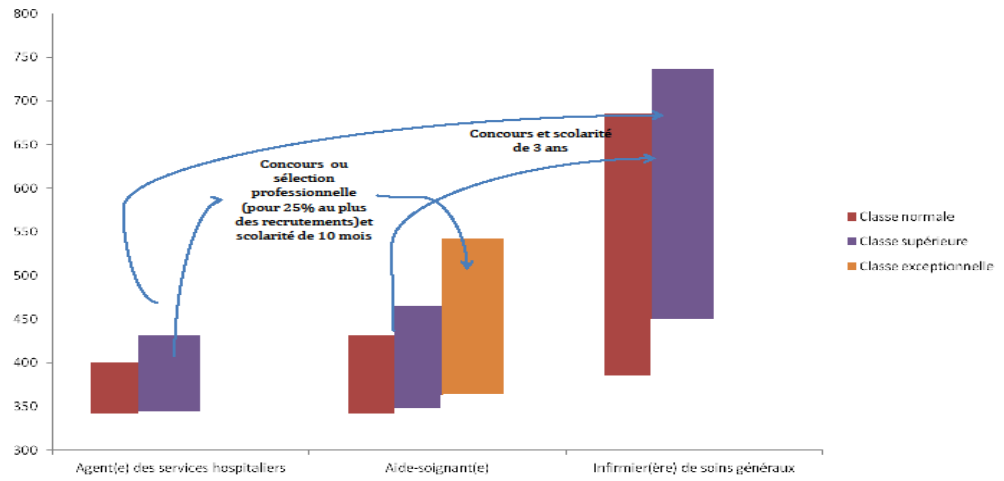
1.2.2.3 Dans la fonction publique hospitalière, au contraire des autres versants, la filière soins très féminisée est mieux rémunérée que la filière ouvrière

[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.

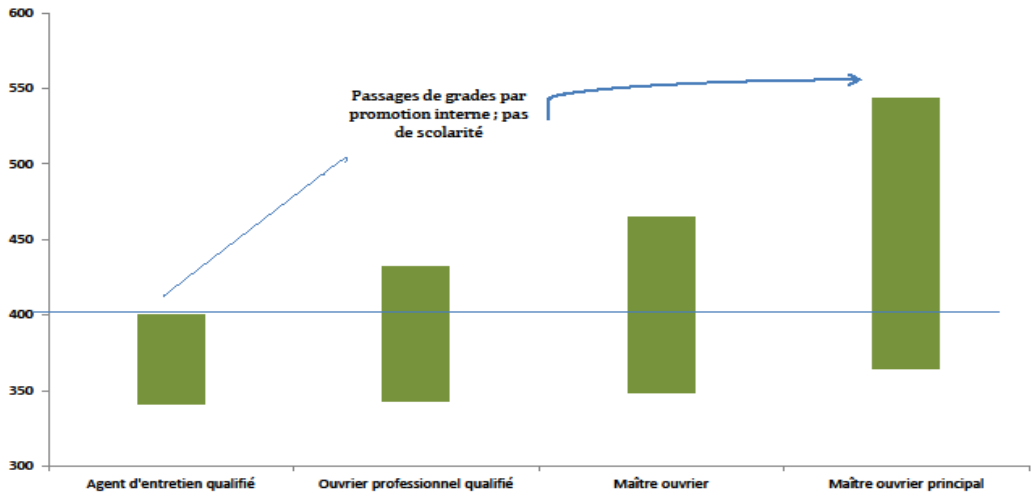
[66] Pour la catégorie C par exemple, la filière soins (agent.e.s de service hospitaliers qualifié.e.s ou ASHQ, aides-soignant.e.s ou AS) bénéficie de la même grille que la filière ouvrière (agent.e.s d'entretien qualifié.e.s ou AEQ, ouvrier.e.s qualifié.e.s ou OPQ et maître.sse.s ouvrier.e.s – maitre.sse.s 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

Filière soins



Filière technique



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 ingénieure 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)
Catégorie A					
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€
Catégorie 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 judicaires	-1,2	-0,7	-0,3	-0,3	- 77 €
Technicien de recherche et de formation	-3	-0,8	-0,1	-2,1	- 497 €
Catégorie C					
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	**+0,6**	**+135 €**
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	**+0,2**	**+47 €**

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 inexpliqué 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'écarts 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 infirmièr.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.

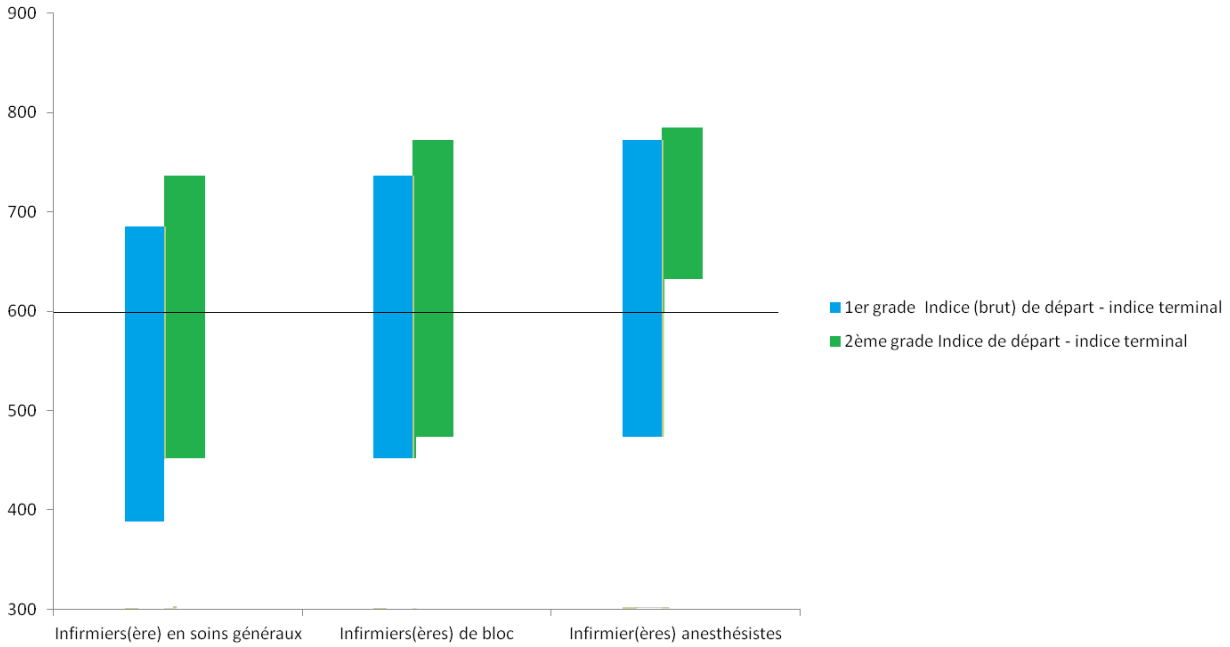
[80] Cette dernière possibilité peut être illustrée par deux exemples : celui des infirmier.e.s spécialisé.e.s et celui des contrôleur.euse.s de la direction générale des finances publiques.

[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[10]) et ils/elles perçoivent des primes plus importantes (prime « spéciale » de 120€ brut par mois[11]) :

[10] 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
[11] 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
Infirmier.e.s	434 302	57 857	376 445	13,3%
dont infimier.e.s de bloc (IBODE)	6 736	847	5 889	12,6%
dont infirmier.e.s anesthésistes (IADE)	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 1ère 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 1ère 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 apparait 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[12].

[12] 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, ingénieure, 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)[13].

[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% :

[13] 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
Hommes	2 318	1 367	1 572	2 324	1 407	1 594	2 303	1 394	1 605
Femmes	2 003	1 175	1 486	2 008	1 209	1 491	2 038	1 213	1 506
Rapport des pensions moyennes de droit direct femmes/hommes	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[14] 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[15] 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 directs : 27,4% pour les fonctionnaires d'Etat, 31,4% pour les fonctionnaires hospitalier.e.s et 33,6% pour les fonctionnaires territoriaux.ales[16].

    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[17]. 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.

[14] Le Conseil commun de la fonction publique débat, chaque année, des orientations de la politique des retraites dans la fonction publique

[15] 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

[16] Cf. chiffres-clefs 2015 CNRACL – SRE. Aucune donnée sexuée n'est disponible auprès de l'ERAFP.

[17] 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 1er janvier 2004. Pour les enfants nés ou adoptés après le 1er 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[18] 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° 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[19]. Entre 2009 et 2014, cette part était égale ou supérieure à la moitié des départs, sauf en 2011[20].

---

[18] 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

[19] Cf. recueil statistique 2015 de la Cnracl

[20] 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[21]. 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 ingénieure 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 DGAFP) 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 ».

[21] 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 1er 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* [22] 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.

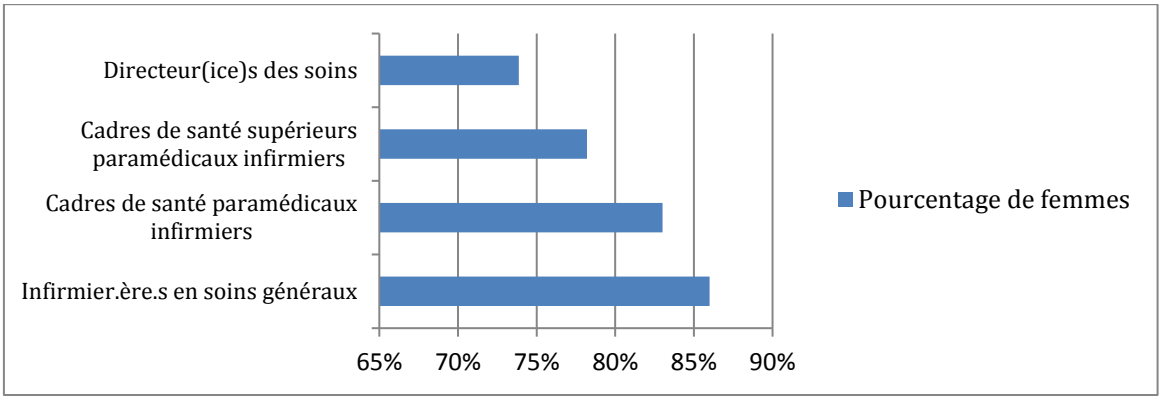
[116] Si l'on considère le corps beaucoup plus féminisé des directeur.rice.s d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux (63,85% de femmes), ce fort taux de féminisation ne se traduit pas par une augmentation proportionnelle des chefferies exercées par des femmes : 74,8%

[22] 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 1er 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 inexpliqué 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] Paradoxale 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'ERAFP 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

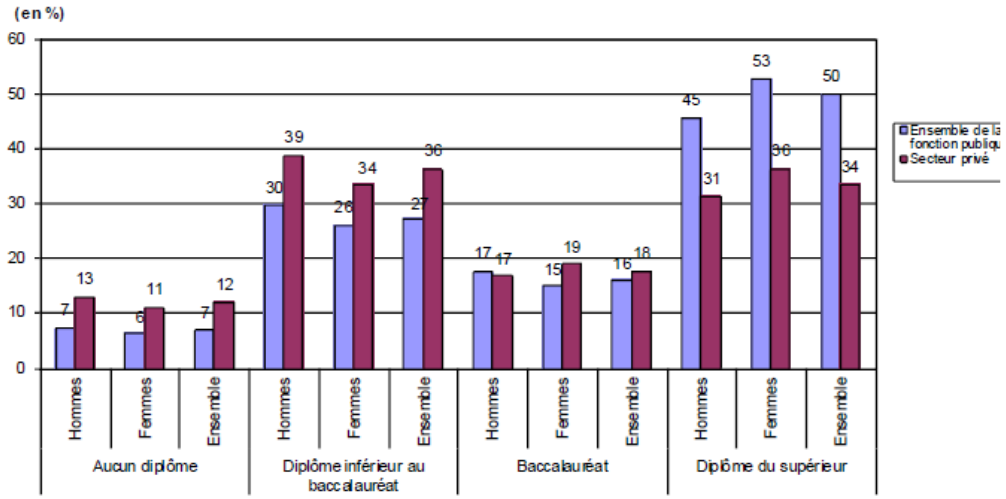
> *« Les inégalités ne sont pas seulement entre les hommes et les femmes mais entre les fonctions publiques : les rémunérations moyennes des AAH de la fonction publique hospitalière sont bien moins élevée que celles des AAH des deux autres fonctions publiques. C'est vrai pour tous les emplois administratifs 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[23]. 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[24]. Les femmes ayant eu des interruptions de carrière sont donc promouvables plus tard.

[23] Rapport sur l'égalité professionnelle dans la fonction publique en 2015, DGAFP

[24] Prise en compte de la 1ère 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
2013	52,25	54,08
2014	52,75	54,58
2015	53,92	56,08
2016	54,75	56,42

Source : DGFiP

[142] Cette différence d'âge ne se retrouve cependant pas pour les grades intermédiaires (contrôleur.euse de 2ème 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 rattrapage 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'allaient pas davantage le suivre).

Moralité depuis je garde toujours une appréhension sur les questions touchant à la vie personnelle sous-tendant 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 générerait 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 présentéisme, 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-présentéisme, 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 ingénieure. 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 évènement 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
femmes	6,0	0,8	1,0	2,8
hommes	6,3	0,8	1,0	3,3
ensemble	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[25] 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*

[25] 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 »[26] 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 1er janvier ou au 1er 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.

[26] 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[27] 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.

[27] Cf. annexe n°6, point III, sur les plans managériaux.

<u>Recommandation n°18 :</u> 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.

<u>Recommandation n°19 :</u> 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[28] 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[29] – 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.

<u>Recommandation n°20 :</u> 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

[28] Centre national de gestion pour la haute fonction publique hospitalière, Mission Cadres dirigeants pour la haute fonction publique d'Etat…
[29] 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[30]. 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 : Inscrire 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.

---

[30] 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 prescriptrice 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[31] 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.* »[32] 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 rattrapage 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.

---

[31] Emiliano Huet-Vaughn, *Striving for Status: A Field Experiment on Relative Earnings and Labor Supply*, 2013

[32] Antoine Bozioa, Brigitte Dormont et Cecilia García-Peñalosac, *Réduire les inégalités de salaires entre femmes et hommes*, 2014

<u>Recommandation n°27 :</u> 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[33]. 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 DGAFP pour accompagner la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique en est un exemple.

[33] 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.

<u>Recommandation n°29 :</u> 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…

<u>Recommandation n°30 :</u> 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[34], 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.

<u>Recommandation n°31 :</u> 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.

<u>Recommandation n°32 :</u> Supprimer le seuil plancher de 6 mois du congé parental.

---

[34] 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[35] et ayant fait l'objet de prolongements[36], 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[37]. 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*

[35] *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)

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

[37] 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[38].

[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 – relaient 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.

[38] 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[39] 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.

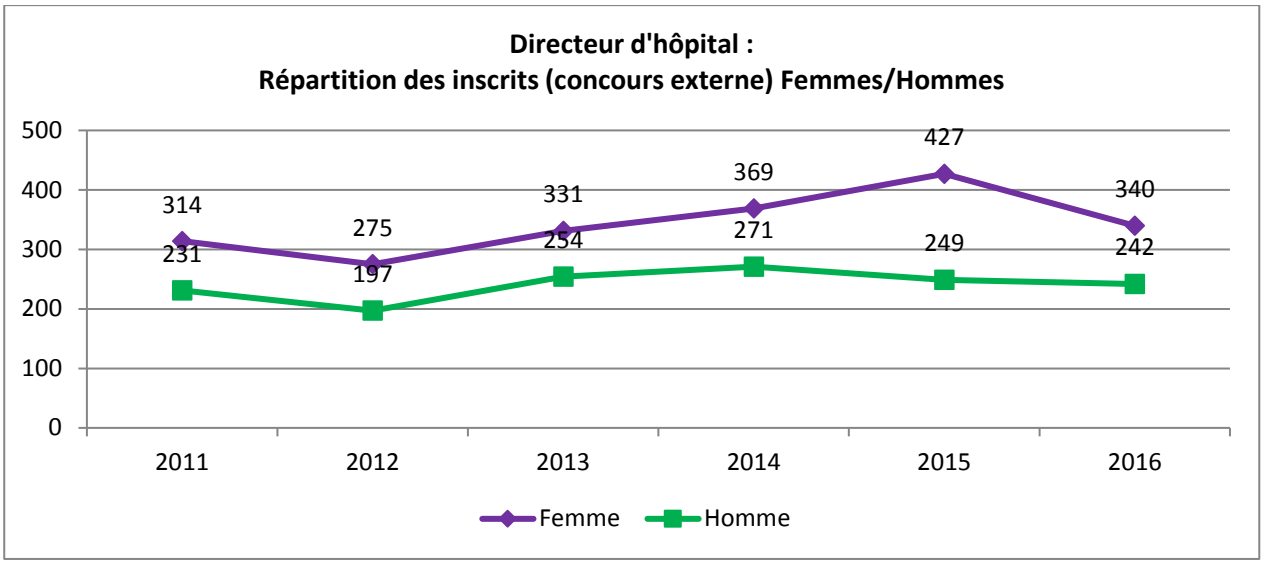
[202] La mission n'a pu se concentrer que sur les écoles de la haute fonction publique et a constaté que l'égalité des élèves devant les concours de ces écoles du service public n'est pas la même partout sans pour autant qu'il soit aisé de l'expliquer. Ainsi, à l'INET, le ratio inscrits / promus est 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[40] et est restée stable ces dix dernières années.

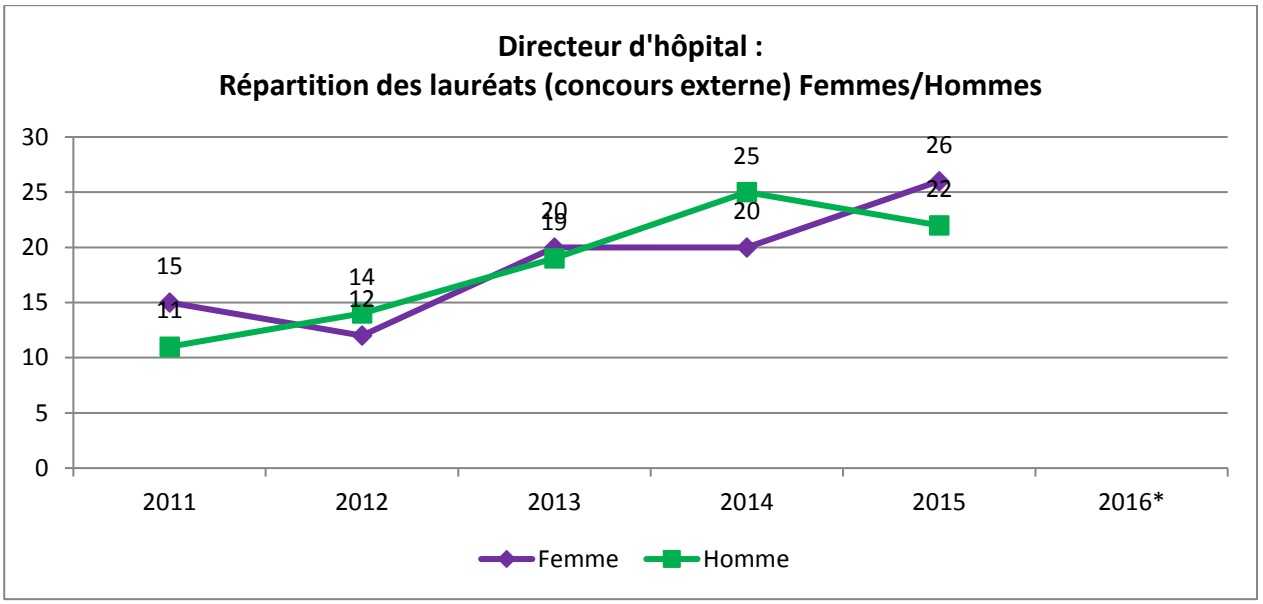
[203] *A contrario* et à la notable exception du concours 2013 avec 45% de femmes admises, l'ENA éprouve les plus grandes difficultés à atteindre un ratio inscrits / admis qui soit satisfaisant du point de vue de l'égalité entre les femmes et les hommes : en 2015, plus de 40% de femmes se sont inscrites 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 :

[39] 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

[40] *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)[41] : 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.

---

[41] Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
1° 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° 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 1er 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[42] ; 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.

[42] 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 verraient 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 DGAFP. 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 DGAFP.

<u>Recommandation n°46 :</u> 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 1er 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.

<u>Recommandation n°47 :</u> 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*[43]

> *« 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[44] – 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

---

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

[44] 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.

<u>Recommandation n°48 :</u> 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.

<u>Recommandation n°49 :</u> 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[45] 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 1er échelon à l'indice brut 801 au 11ème 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[46].

[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'emplois 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.

---

[45] *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

[46] 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.ales et des attaché.e.s territoriaux.ales 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.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.

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.ales spécialisé.e.s des écoles maternelles. Ce cadre d'emplois féminisé à hauteur de 99,7% voit son indice final, au 9ème échelon du grade d'ATSEM principal.e de 1ère 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[47] 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.*»[48].

[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

[47] *La compétence périscolaire et les impacts de la réforme des rythmes scolaires sur les agents et les métiers territoriaux*, octobre 2014, CNFPT
[48] *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[49].

[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[50], 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[51]. 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

[49] 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).

[50] 10,8% des inscrits en 1ère année des Instituts de Formation en Soins Infirmiers étaient titulaires du DE Aide-Soignant d'après les données de la DREES (Castéran-Sacreste 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).

[51] 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.

<u>Recommandation n°53 :</u> 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[52].

[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 1er janvier 2016, en ce qui concerne les chef.fe.s de cours et de juridictions, 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 »).*

[52] Données au 1er 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[53], 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 traduisaient 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* ».

[53] 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[54] 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[55] – qui a valeur constitutionnelle – et à l'article 1er de notre Constitution[56]. 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[57], 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

---

[54] 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.
[55] « *La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme* »
[56] « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* »
[57] *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[58] : « *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[59] et à partir d'exemples étrangers réussis, notamment au Québec[60] et en Suisse[61], 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.

---

[58] Défenseur des droits, *Guide pour une évaluation non-discriminante des emplois à prédominance féminine*, 2013

[59] 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

[60] 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.

[61] 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.

<u>Recommandation n°55 :</u> 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).	DGAFP	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.	DGAFP / 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

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.	Toutes administrations	Chartes des temps
11	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
12	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)
13	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
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.	Toutes administrations	Gestion des RH
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).	DGAFP, CNFPT, DGOS	Référentiels
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.	Employeurs publics	Formations
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.	DGAFP, CNFPT et DGOS	Répertoires des métiers

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.	Toutes administrations	Gestion des RH
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.	Toutes administrations	Gestion des RH
20	Encourager le recours aux comités de sélection paritaires et, de manière générale, la collégialité des processus de sélection.	Toutes administrations	Gestion des RH
21	Diffuser une circulaire pour rappeler les bonnes pratiques et les obligations en matière de publicisation des postes avant attribution.	Gouvernement	Circulaire
22	Inscrire systématiquement sur la BIEP les emplois ne relevant pas de tableaux de mutation.	Toutes administrations	Gestion des RH
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.	DGAFP et FNCDG	Site Internet
24	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
25	Mener une expérimentation en matière de transparence des rémunérations des agent.e.s à l'échelle d'une administration.	DGAFP et administration volontaire	Expérimentation
26	Créer un outil en ligne d'évaluation de la rémunération attendue.	DGAFP	Application
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.	Gouvernement	Projet de loi
28	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

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.	Gouvernement	Etude
40	Inclure les établissements publics dans le dispositif des nominations équilibrées à partir de certains critères à définir.	Gouvernement	Projet de loi
41	Etablir un bilan de la loi Sauvadet en 2018 visant notamment à rétablir la cohérence entre ministères.	Gouvernement	Etude
42	Envisager de mettre des quotas de stock.	Gouvernement	Etude
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 ; communiquer largement sur les « bonnes pratiques ».	DGAFP, DGCL	Suivi renforcé
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.	Gouvernement	Etudes d'impact
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.	DGAFP	Etude
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.	Gouvernement	Gestion des RH
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.	Gouvernement	Décret et gestion des RH
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.	Gouvernement	Décrets

49	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
50	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
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.	Gouvernement	Décret
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.	DGAFP / DGOS	Etude
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.	Gouvernement	Gestion des RH
54	Mettre en place un dispositif de nominations équilibrées propre aux fonctions juridictionnelles.	Gouvernement	Projet de loi organique
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.	DGAFP	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 indemnitaires 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 identifierez 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 (DGAFP), de la direction générale des collectivités locales (DGCL), de la direction générale de l'offre de soins (DGOS), de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), 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 d débats du Conseil interministériel aux droits des femmes et de vos conclusions pour la fin d l'année.

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

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

Manuel VALLS

LISTE DES AUDITIONS

Acteurs publics et administrations

Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)
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 NAVE, 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

Ecoles 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 vile 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

ANNEXE 1 : BIBLIOGRAPHIE

RAPPORTS

Françoise Guéguot (2011), *L'égalité professionnelle homme-femme dans la Fonction publique*

Anne-Marie Colmou (1999), *L'encadrement supérieur dans la fonction publique : vers l'égalité entre hommes et femmes*

Vincent Feltesse (2013), *Egalité Femmes-Hommes dans les territoires*

Bernard Pêcheur (2013), *Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la fonction publique*

Yannick L'Horty (2016), *Les discriminations dans l'accès à l'emploi public, rapport au Premier ministre*

Philippe Laurent (2016), *Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique*

DGAFP (2016), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*

DGAFP (2016), *Faits et chiffres : l'essentiel sur l'état de la fonction publique*

DGAFP (2014), *Rapport annuel pour l'année 2014 sur le dispositif des « nominations équilibrées » dans les emplois dirigeants et supérieurs de la fonction publique*

Conseil d'Etat (2009), *Les établissements publics*

Sylvie Brunet et Maryse Dumas (2012), *Bilan de l'application des dispositifs promouvant l'égalité professionnelle entre femmes et hommes*, Conseil économique, social et environnemental

Dominique Meurs, Florent Fremigacci, Laurent Gobillon, Sophie Ponthieux et Sébastien Roux (2014), *Mesurer et analyser les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes au sein de la fonction publique en France*, Equipe Economix, Université Paris Ouest Nanterre

Chloé Duvivier, Joseph Lanfranch et Mathieu Narcy (2016), *Les sources de l'écart de rémunération entre femmes et hommes dans la fonction publique, Economie et Statistique n°488-489*, INSEE

Mathieu Bunel, Frédéric Chantreuil, Frédéric Gavrel et Isabelle Lebon (2014), *Décomposition des inégalités liées au genre au sein de la fonction publique*, Université Caen Basse-Normandie

Catherine Marry, Alban Jacquemart, Sophie Pochic, Laure Bereni, Fanny Le Mancq, Anne Revillard (2014), *Le plafond de verre dans les ministères, une analyse de la fabrication organisationnelle des dirigeantes*, DGAFP

Christel Gilles et Alain Trannoy (2016), *Le coût économique des discriminations*, France Stratégie

Centre national de gestion (2016), *Rapport d'activité 2015*

Gouvernement (2016), *Rapport sur les pensions de retraite de la Fonction publique*, annexe au projet de loi de finances pour 2017

Francis Delattre (2014), *Les catégories actives : quelle réponse à la pénibilité dans la fonction publique ?*, rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat

Etienne Marie, France Mochel (2016), *Evaluation des outils de mesure par les entreprises des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes,* Inspection générale des affaires sociales

Dominique Meurs & co (2015), *Écarts de rémunérations entre les femmes et les hommes dans la fonction publique : sous le prisme des inégalités de genre, DGAFP et Défenseur des Droits*

Emmanuel Duguet, Chloé Duvivier, Joseph Lanfranchi et Mathieu Narcy (2015), *Identification et quantification des sources de l'écart de rémunération entre hommes et femmes au sein de la fonction publique*, Centre d'études de l'emploi

Yannick L'Horty et Dominique Meurs (2016), *Analyser les inégalités salariales entre les hommes et les femmes dans la fonction publique avec les données du Système d'information sur les agents des services publics*, Economie et Statistique n°488-489, INSEE

Florent Fremigacci, Laurent Gobillon, Dominique Meurs et Sébastien Roux (2016), *Égalité professionnelle entre les hommes et les femmes : des plafonds de verre dans la fonction publique ?*, Economie et Statistique n°488-489, INSEE

Frédéric Chantreuil, Frédéric Gavrel, Jean-Pascal Guironnet et Isabelle Lebon (2016), *La contribution des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes à l'inégalité des rémunérations dans la fonction publique : une approche par la décomposition des inégalités*, Economie et Statistique n°488-489, INSEE

Conseil supérieur de la magistrature (2013), *La parité dans la magistrature*, Recommandations du Conseil

Conseil supérieur de la magistrature (2013), *Rapport du groupe de travail du CSM*

Maxime Forest et Réjane Senac (2013), *L'accès à la hors-hiérarchie et aux fonctions juridictionnelles de premier ordre au prisme de l'égalité femmes-hommes : agir pour la parité dans la magistrature*, CEVIPOF

Bernard Cerquiglini, Anne-Marie Becquer, Nicole Cholewka, Martine Coutier, Marie-Josèphe Mathieu (1999), *Femme, j'écris ton nom... : guide d'aide à la féminisation des noms de métiers, titres, grades et fonctions*, Centre national de la recherche scientifique / Institut national de la langue française, La Documentation française

Association Femmes de Justice (2015), *Rapport d'activité*

Carole Bonnet, Antoine Bozio, Camille Landais et Simon Rabaté (2013), *Réformer le système de retraite : les droits familiaux et conjugaux*, Institut des politiques publiques

Programme des Nations Unies pour le développement (2014), *Egalité des sexes dans l'administration publique*

Erhard Friedberg, Henri Guillaume, Laurent Auvray, Elise Canouil, Stéphanie Da Costa, Christophe Puigventos, Alexandre Ruf (2012), *« Liberté, inégalité, fraternité », des bonnes intentions à une mise en œuvre pragmatique de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes au sein de la fonction publique territoriale*, CSFPT

Evelyne Boscheron (2005) *« Liberté, inégalité, fraternité» l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la FPT*, CSFPT

Alice Renard, Clotilde Tachon, Oriane Moussion, Damien Bricout (2016), *La surféminisation des professions juridiques*

Gilles Bon-Maury, Catherine Bruneau, Clément Dherbécourt, Adama Diallo, Jean Flammand, Direction des Ressources et des Compétences de la Police Nationale (2014), *Etude sur les parcours* professionnels d'une cohorte de commissaires de police : de la titularisation à aujourd'hui

Didier Pirot et Jean-Claude Haigron (2014), *L'impact sur les personnels territoriaux et l'organisation des services de la mise en place de la réforme des rythmes scolaires*, CSFPT

Contrôle général économique et financier (2016), Rapport d'activité 2015

Association des directeurs d'hôpital (2012), *L'égalité hommes/femmes chez les directeurs d'hôpital*

ESSAIS

Nathalie Loiseau (2014), *Choisissez TOUT*, éditions Jean-Claude Lattès

Pierre Lachenal (2016), *Questions de genre, comprendre pour dépasser les idées reçues*, éditions Le Cavalier Bleu Editions

Isabelle Clair (2012), *Sociologie du genre*, éditions Armand Colin

Françoise Héritier (2010), *La différence des sexes*, éditions Bayard

NOTES, ÉTUDES ET ARTICLES

DREES (2016), *Les Retraités et les Retraites*, collection Panorama

Ministère des droits des femmes (2014), *45 mesures qui changent la donne*

Christel Collin (2015), *Retraites : les femmes perçoivent une pension inférieure de 26 % à celle des hommes en 2012*, Études et Résultats, n°904, DREES

Christel Collin (2016), *La part de la réversion dans la retraite des femmes diminue au fil des générations*, Études et Résultats, n°951, DREES

DREES (2014), *Panorama des établissements de santé – édition 2014*, collection Etudes et statistiques

Bénédicte Castéran-Sacreste (2016), *La formation aux professions de la santé en 2014*, Document de travail, série Statistiques n°198, DREES

Delphine Chauffaut (2016), *Salaires et stéréotypes dans le monde du travail et dans la société*, Terra Nova

Julien Loquet (2015), *Emplois et salaires dans le secteur hospitalier en 2012*, Études et Résultats, n°934, DREES

Sandra Nahon (2015), *Emplois et salaires dans le secteur social et médico-social en 2011 – Une comparaison entre les secteurs privé et public*, Études et Résultats, n°879, DREES

Hady Senghor (2015), *Le taux de remplacement du salaire par la retraite diminue au fil des générations*, Études et Résultats, n°926, DREES

Patrick Aubert (2011), *Les écarts de niveaux de pension de retraite entre générations*, document de travail, Etudes et Recherche, DREES

Patrick Aubert (2012), *Les écarts de niveaux de pension de retraite entre générations*, Dossiers Solidarité et Santé n°33, DREES

CNFPT / DGCL, *Synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2013*

Chloé Duvivier et Mathieu Narcy (2014), *Effet de la maternité sur la rémunération des mères et facteurs explicatifs : une comparaison public/privé*, Centre d'études de l'emploi

Chloé Duvivier, Joseph Lanfranchi et Mathieu Narcy (2016), *Pourquoi les femmes sont-elles moins bien rémunérées que les hommes dans les trois fonctions publiques ?*, Centre d'études de l'emploi

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

Christophe Michel et Safiedine Hama (2016), *Les salaires dans la fonction publique territoriale*, Insee Première

Christophe Michel (2014), *Les salaires dans la fonction publique d'État*, Insee Première

Armand Chatard, Serge Guimond et Delphine Martinot (2005), *Impact de la féminisation lexicale des professions sur l'auto-efficacité des élèves : une remise en cause de l'universalisme masculin ?*

Acteurs publics (septembre 2016), *Hélène Farnaud-Defromont : "Deux agents pourront partager un poste de sous-directeur au Quai d'Orsay"*, entretien de Mme Hélène FARNAUD-DEFROMONT, directrice générale de l'administration et de la modernisation du ministère des Affaires étrangères et du Développement international

Le Canard Enchaîné (2015), *La justice mise à mâle*

Eva Baradji, Emma Davie et Jonathan Duval (2016), *Temps partiel subi et choisi dans la fonction publique et le secteur privé*, DGAFP

Jeanne-Marie Daussin-Benichou, Malik Koubi, Aude Leduc et Bertrand Marc (2014), *Les carrières salariales dans le public et le privé : éléments de comparaison entre 1988 et 2008*, INSEE

Florent Fremigacci, Laurent Gobillon, Dominique Meurs, Sébastien Roux (2015), *Egalité professionnelle entre les hommes et les femmes : quelle ampleur des plafonds de verre dans la fonction publique ?*

Florence Emons et Philippe Micallef (2014), *Les non-titulaires de la Fonction publique affiliés à l'Ircantec : une population diversifiée*, Direction des retraites et de la solidarité de la Caisse des dépôts

Elèves administrateurs de l'INET (2013), *Egalité professionnelle Hommes – Femmes : des clés pour agir*, CNFPT

Bruno Vincent (2010) *Du plafond de verre aux plafonds de verre : l'inégal accès des femmes et des hommes aux emplois de direction générale des grandes collectivités territoriales*, CNFPT

Brigitte Grésy (2013), *Les femme sont-elles vraiment les égales des hommes ?*, Revue française d'administration publique

Emiliano Huet-Vaughn (2013), *Striving for Status : A Field Experiment on Relative Earnings and Labor Supply*, Berkeley : University of California

Antoine Bozioa, Brigitte Dormont et Cecilia García-Peñalosac (2014), *Réduire les inégalités de salaires entre femmes et hommes*

Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale (2016), *Situation comparée entre les femmes et les hommes territoriaux : en marche vers l'égalité professionnelle ?*, CNFPT

CNFPT (2014), *La compétence périscolaire et les impacts de la réforme des rythmes scolaires sur les agents et les métiers territoriaux*

Elsa Favier (2015), *Pourquoi une présence au bureau de quinze heures par jour ? Rapports au temps et genre dans la haute fonction publique*, Revue française d'administration publique

AUTRES

Protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, 2013

Feuilles de route ministérielles 2015/2016

Marie Becker, Séverine Lemière et Rachel Silvera (2013), *Guide pour une évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine*, Défenseur des Droits

DGAFP et Défenseur des Droits (2013), *Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique*

DGAFP et Défenseur des Droits (2015), *Bilan de la Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique*

DGAFP (2016), *Le Label Diversité dans la fonction publique*

DGAFP (2016), *Suivi de l'accord du 8 mars 2013 sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique*

DGAFP (2016), *Guide pratique 6 – Le cadre juridique de la mobilité et des parcours professionnels*

DGAFP (2016), *Guide télétravail – Guide d'accompagnement de la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique*

DGAFP (2009), *Bonnes pratiques de la gestion des ressources humaines*

Centre Hubertine Auclert (2016), *Guide pratique « réaliser un rapport sur la situation en matière d'égalité femmes-hommes »*

AFNOR Certification (2015), *« Label Diversité » et « Label Egalité professionnelle entre les femmes et les hommes »*, Cahier des charges de labellisation

AFNOR Certification (2015), *« Label Diversité » et « Label Egalité professionnelle entre les femmes et les hommes »*, Dossier de candidature

Gouvernement (2015), *Égalité et citoyenneté : la République en actes*, Réunion interministérielle du 6 mars 2015

DGAFP (2016), *Accompagnement des ministères à la labellisation diversité*, Présentation du kit d'outillage commun d'autodiagnostic pour les Labels Diversité et Egalité

DGAFP (2016), *Rapport d'audit*, Autoévaluation « label diversité » et « label égalité » (modèle)

Séverine Lemière et Rachel Silvera (2010), *Comparer les emplois entre les femmes et les hommes : de nouvelles pistes vers l'égalité salariale*, La Documentation française

Séverine Lemière et Rachel Silvera (2008), *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 »*

Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes (2015), *Guide pratique pour une communication publique sans stéréotype de sexe*

Ministère des Affaires sociales et de la Santé (2016), *Veille sur la diversité, l'égalité professionnelle et la lutte contre les discriminations dans les procédures de gestion des ressources humaines n°33*

Ministère des Affaires sociales et de la Santé (2016), *Veille sur la diversité, l'égalité professionnelle et la lutte contre les discriminations dans les procédures de gestion des ressources humaines n°34*

Ministère des Affaires sociales et de la Santé (2016), *Veille sur la diversité, l'égalité professionnelle et la lutte contre les discriminations dans les procédures de gestion des ressources humaines n°35*

Ministère des Affaires sociales et de la Santé (2016), *Veille sur la diversité, l'égalité professionnelle et la lutte contre les discriminations dans les procédures de gestion des ressources humaines n°36*

Ministères économiques et financiers (2015), *Plan d'action Egalité professionnelle (2015-2017)*

Ministères économiques et financiers (2011), *Plan d'action en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (2011-2013)*

Ministères économiques et financiers (2016), *Bilan statistique de l'égalité professionnelle Femmes–Hommes 2015, Rapport de situation comparée*

Swedish Gender Mainstreaming Support Committee (2007), *Gender Equality in Public Services*

BPW France, *Le grand Quizz – Votre inconscient est-il sexiste au travail ?*

Note du Service des retraites de l'État (SRE) pour le Conseil d'orientation des retraites (mai 2016), *Indicateurs de suivi des départs à la retraite dans la fonction publique d'Etat civile*

Note de la Caisse des dépôts pour le Conseil d'orientation des retraites (mai 2016), *Indicateurs de suivi des départs à la retraite dans la fonction publique territoriale et hospitalière*

Secrétariat général du Gouvernement, *Programme interministériel (second semestre 2016) : accompagnement et développement des cadres dirigeants de l'Etat*

Secrétariat général du Gouvernement, *Programme interministériel (second semestre 2016) : accompagnement et développement des membres du vivier des futurs cadres dirigeants de l'Etat*

Secrétariat général du Gouvernement, *Programme interministériel (2016-2017) : programme Potenti'elles, accompagnement de femmes à haut potentiel du vivier des futurs cadres dirigeants de l'Etat*

Secrétariat général du Gouvernement (2016), *Bilan social 2015 des directions départementales interministérielles*

Contrôle général économique et financier (2016), *La parité au sein des conseils d'administration et de surveillance des entreprises et établissements publics*

Association des DRH des grandes collectivités territoriales (2016), *Le DRH du futur*, dossier d'accompagnement du colloque du 14 octobre 2016

Centre national de gestion, *Les dispositifs d'accompagnement mis en œuvre par le CNG*, brochure

Centre national de gestion, *La gestion des directeurs de la fonction publique hospitalière (FPH)*, brochure

ANNEXE 2 : EXPLOITATION DU QUESTIONNAIRE EN LIGNE

Enquête menée par Internet du 14 octobre au 15 décembre via un formulaire en ligne hébergé sur le site Internet du ministère de la Fonction publique (www.fonction-publique.gouv.fr).

Formulaire déclaré auprès de la Commission nationale Informatique et libertés le 13 octobre 2016.

Résultats globaux au 12 décembre 2016

Les résultats retenus sont ceux disponibles trois jours avant la clôture de l'appel à témoignages, un nombre de témoignages anormalement élevé ayant été enregistré dans les derniers jours dans une optique catégorielle de nature à fausser les résultats d'ensemble.

Souhaitez-vous témoigner à titre anonyme ?

Oui	665
Non	191

Sexe

Femme	706
Homme	150

A quelle fonction publique appartenez-vous ?

Fonction publique d'Etat	614
Fonction publique territoriale	216
Fonction publique hospitalière	26

Etes-vous titulaire ou contractuel ?

Titulaire	740
Contractuel	116

De quelle catégorie relevez-vous ?

A+	175
A	441
B	155
C	85

Avez-vous personnellement constaté une différence de rémunération entre les femmes et les hommes dans la fonction publique à même niveau de responsabilités ?

Oui	487
Non	369

Estimez-vous que cette situation est…

Normale	189
Anormale	180
Inacceptable	487

ANNEXE 3 : PRESENTATION ET METHODOLOGIE DES ETUDES

1 DES ETUDES AYANT UN CHAMP ET DES SOURCES DIFFERENTES

Nom de l'étude	Année de parution	Auteurs	Source des données	Champ de l'étude	Ecart de rémunération mensuelle nette				Ecart de rémunération mensuelle nette en équivalent temps plein (EQTP)			
					FPE	FPE hors enseignants	FPT	FPH	FPE	FPE hors enseignants	FPT	FPH
Les sources de l'écart de rémunération entre femmes et hommes dans la fonction publique	2016	Duvivier (Irstea, CEE) Lafranchi (LEMMA, Université Panthéon-Assas, CEE) Mathieu Narcy (CEE, ERUDITE, Université Paris-Est, TEPP)	SIASP 2010	Titulaires, Hors personnel médical de la FPH Hors personnel militaire Au total 3 777 075 agents	22,7% 509€	25,2% 544€	17,5% 281€	6,6% 125€	18,3% 437€	19,7% 454€	10,9% 192€	1,2% 25€
Mesurer et analyser les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes dans la fonction publique en €	2014	Meurs (Economix) Fremigacci (Economix) Gobillon (Ined et PSE) Ponthieux (Insee et Crest-LQ)	DADS-EDP 2009	Titulaires ou non, à temps complet Personnel médical inclus Hors enseignants (problème de fiabilité des données) Agés de 39 à 65 ans	nc	nc	nc	nc	16%	nc	8%	9%

Rapport annuel sur l'égalité dans la fonction publique	2015 (chiffres 2013)	DGAFP	SIASP	Titulaires ou non, Hors militaires Personnel médical inclus hors internes-externes Hors assistants maternels et familiaux	nc	nc	nc	nc	14,7%	nc	11,0%	22,3 %

Source : Mission

[326] Les différences de résultats s'expliquent notamment par le champ différent des études : pour la FPH, l'inclusion ou non du personnel médical pour lequel les différences de rémunérations sont plus importantes que pour le personnel médical conduit à une augmentation de l'écart. Les sources des données et leur année de constitution diffèrent également.

2 DES DIFFERENCES DANS L'ECART INEXPLIQUE SUR RESULTENT DE FACTEURS EXPLICATIFS MOBILISES QUI NE SONT PAS LES MEMES

[327] Les facteurs explicatifs mobilisés et la méthodologie ne sont pas les mêmes selon les études.

	Ecart non expliqué (en %age de l'écart)				Facteurs testés	Méthode utilisée
	FPE	FPT	FPH	Privé		
Etude Economix de 2014	11,4%	8,5%	2,5%	13,3%	Pour des salariés à temps complet : capital humain, CSP (cadres ou non), temps passé à temps partiel les années antérieures	Fonctions d'accès de Gobillon
Etude CEE de 2016	6,7%	11,6%	7,1%	nc	Différence d'âge et de localisation de poste ; offre de travail ; ségrégation professionnelle ; primes	Méthode non paramétrique de Ňopo

ANNEXE 4 : NOTE EXPLICATIVE DE LA DGAFP SUR LES DONNEES

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

DGAFP
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Paris, le 17 novembre 2016

Service du pilotage et des politiques transversales

Département des études, des statistiques et des systèmes d'information

Dossier suivi par
Adrien FRIEZ

Téléphone
01 55 07 41 54

Télécopie
01 55 07 42 92

Mél
Adrien.Friez@finances.gouv.fr

Adresse
139, rue de Bercy
Paris 12ème

Références
DES/ 16-070

Mme Descamps-Crosnier
Mme Corinne Desforges

Objet : Participation du DESSI – DGAFP à la mission de Mme Descamps-Crosnier sur les inégalités de rémunération entre les femmes et les hommes

Le DESSI a eu l'occasion de rencontrer la mission organisée par M. Descamps-Crosnier à deux occasions : le 12 juillet (Mme la députée) et le 4 octobre (Mme Desforges).

A cette occasion, plusieurs aspects relatifs à la recherche de données statistiques ont été abordés :

- des données par corps mettant en évidence des inégalités de rémunérations Femmes – Hommes,
- des données relatives aux carrières salariales
- des données relatives à la mobilité.

Le DESSI s'est engagé à fournir des éléments **par corps sur la base d'éléments** à l'étude au moment du lancement de la mission. Ces éléments ont vocation à être diffusés aux directions ministérielles de ressources humaines qui le souhaitent, après une première expérimentation avec Bercy et le ministère de la culture.

Ces fiches ne peuvent être développées que pour le versant État par le DESSI les informations disponibles sur les autres versants n'ayant pas le même niveau de détail. Le DESSI s'est toutefois engagé dans un dialogue avec la Drees et le DESL de la DGCL pour voir dans quelle mesure ces travaux pourraient être étendus aux deux autres versants avec leur collaboration.

[328]

A ce stade du développement des systèmes d'informations statistiques sur la fonction publique, il n'est pas envisageable de fournir **d'éléments de carrière** sur la base d'une segmentation fine, toutefois, le DESSI s'est proposé de rechercher les éléments qu'il pourrait constituer à partir du panel de Insee « tous salariés », utilisé pour la première fois cette année dans le cadre de travaux réalisés pour le COR. Ces travaux nécessitent toutefois de reprendre les données pour affecter la carrière des agents non pas en fonction de la position de sortie du panel, mais en fonction de la position d'entrée. Les résultats ne peuvent cependant donner lieu qu'à un faible niveau d'analyse du mécanisme de constitution des inégalités faute de disponibilité et de mobilisation d'informations sur les interruptions de carrière, les quotités de travail…

Enfin, Le DESSI s'est proposé de produire des données plus systématiquement genrées en matière de **mobilité** sur la base des tableaux déjà diffusés dans le Rapport annuel sur l'état de la fonction publique

1 – statistiques d'inégalité de salaire par corps

L'analyse corps par corps des écarts de rémunération (voir fiches et annexe 1) montre des écarts de rémunérations moindre au sein des corps que globalement conformément à l'idée que les hommes sont plus particulièrement présents dans les corps qui rémunèrent le mieux (ségrégation).

Dans les 8 corps étudiés en catégorie A, il existe systématiquement un écart de rémunération en défaveur des femmes. L'écart maximum est observé pour les professeurs des écoles où plus de 6% d'écart provient des effets démographiques et une part relativement importante des compléments de rémunérations échelon identique. Cet écart (appelé effet primes pur » provient probablement en partie des sur-rémunérations liées aux « grades fonctionnels » de directeurs d'écoles plus fortement masculins au sein des deux grades ; mais aussi de compléments de rémunération systématiquement plus élevés pour les hommes que pour les femmes en terme d'heures supplémentaires ou autres compléments (hors supplément familial de traitement).

Une fois éliminés les écarts de rémunération provenant du positionnement dans la carrière (grade/échelon), les écarts sont systématiquement en défaveur des femmes mais nettement amoindris. Les écarts F-H restent élevés pour les professeurs certifiés ou assimilés (-3,6%) ou des écoles (-3,0%) en raison de primes hors heures supplémentaires plus favorables aux hommes, d'une plus grande part des heures supplémentaires pour ces derniers.

Pour les conseillers principaux d'éducation et les attachés d'administration, l'écart de rémunération en défaveur des femmes demeurant inexpliqué par le positionnement dans la grille est de -1,5% et -1,2%. Enfin, il est de 0,7% pour les agents des finances publiques et nul (-0,1%) pour les ingénieurs TPE.

Pour les 12 corps étudiés de catégorie B, les écarts sont généralement moindres que pour les A et ne sont pas toujours en défaveur des femmes ; dans 4 cas : contrôleurs Insee, des finances publiques, SA des ministères de l'intérieur et SA de l'écologie), les femmes sont en moyenne mieux ou aussi bien rémunérées que les hommes. Toutefois, une fois éliminés l'effet démographique de positionnement dans la grille, les écarts résiduels restent systématiquement en défaveur des femmes avec un écart qui n'excède 1,5% que dans le cas des contrôleurs des douanes (-4,4%) et les techniciens de recherche et de formation (-2,1%), et quasi nul pour les SA du ministère de l'intérieur (-0,1%), les greffiers (-0,3%), les SA du ministère de l'écologie et les corps d'encadrement et d'application de la police nationale (-0,4%).

Enfin, dans les 9 corps étudiés de catégorie C, près de la moitié ont des écarts de rémunération en faveur des femmes, mais dans les autres cas, l'écart peut être important (jusqu'à -11% pour les adjoints techniques des administrations de l'Etat et 9% pour les corps d'encadrement et d'application de l'administration pénitentiaire).

Hors effet démographique, l'écart est favorable aux femmes dans les exceptions notables du corps d'adjoint administratif du ministère de l'intérieur et de l'outremer (+0,6%) et celui des finances publiques (+0,2%). Il est le plus défavorable dans le cas des personnels d'exploitation des TPE, des adjoints techniques des administrations de l'Etat et ceux du ministère de l'intérieur, mais dans ces trois cas la relativement petite taille du corps associée à sa faible, voire très féminisation rend la méthode fragile. Il reste important dans le corps d'encadrement et d'application de l'administration pénitentiaire (-2,4%) et cantonné à 1,2% pour les adjoints techniques et de formation du MEN et adjoints administratifs du MENESR.

Concernant la promotion de grade[1], la situation semble relativement équilibrée dans l'ensemble des corps étudiés pour chacune des catégories hiérarchiques.

Calculée comme la part des agents d'un sexe ayant changé de grade au sein du corps entre 2013 et 2014, pour les corps étudiés dans la catégorie A, on ne distingue pas de taux de promotion particulièrement plus faible pour les femmes que pour les hommes. Ils sont généralement très proches, plutôt favorables aux femmes pour le commandement de la police nationale et défavorable pour les professeures des écoles.

Sur les 12 corps de catégorie B la situation semble assez équilibrée : 8 ont des taux de promotion de grade équivalents entre hommes et femmes, deux sont plutôt favorables aux femmes (SA du ministère de l'intérieur et du MENESR) et deux plutôt défavorables (contrôleurs des douanes et TS de l'écologie).

Pour les C, trois sont plutôt favorables aux femmes (adjoints administratifs et techniques du ministère de l'éducation nationale et adjoints administratifs du ministère de l'intérieur) et trois leur sont plutôt défavorables (encadrement et application de l'administration pénitentiaire, adjoint administratif des finances publiques et adjoint technique des administrations de l'Etat).

Ces données sont lacunaires car pour être complètes, il faudrait les compléter par les taux de promotion de corps. Le calcul de cet indicateur n'a pas pu être ajouté aux fiches dans les délais nécessaires à la mission.

Enfin, le Dessi avait envisagé de produire des fiches équivalentes pour quelques corps ou cadres d'emploi de la fonction publique territoriale et hospitalière. Cela n'a pas été possible dans les délais compte tenu de la moins bonne qualité de la source d'information au regard de l'identification des positions dans les grilles statutaires sur ces deux versants de la fonction publique. Il n'est toutefois pas impossible d'aboutir sur quelques cadres d'emploi de la FPT avant la mi-décembre.

<u>2 – déroulement de carrière salariale par grands groupes d'appartenance à l'origine</u>

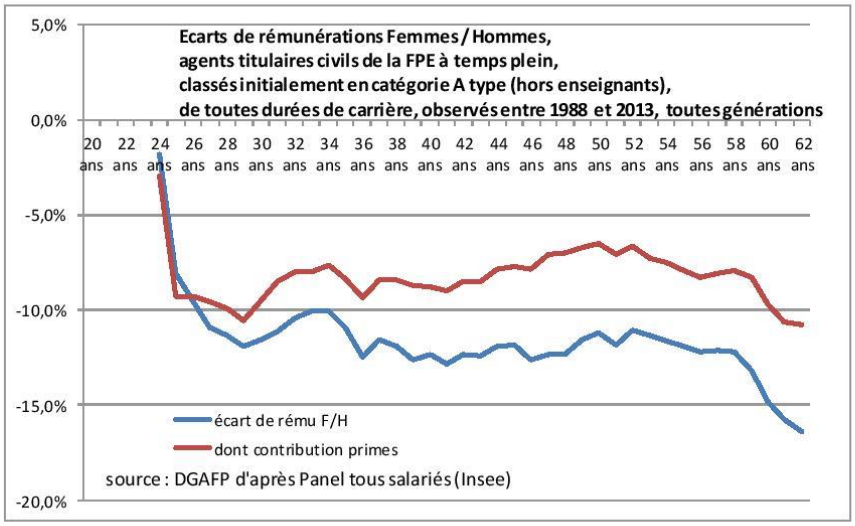
Le panel tous salariés permet de suivre les agents de la fonction publique depuis 1988. Il correspond jusqu'en 2001 inclus à un échantillon d'environ 1/24ème obtenu en gardant les individus nés en octobre d'une année paire. À partir de 2002, l'échantillon a été doublé. Pour la FPE, le fichier est enrichir avec des données individuelles

[1] Attention, il ne s'agit pas des taux de promotion-promouvables mais ici du pourcentage d'agents ayant changé entre la situation majoritaire de l'année 2013 et la situation majoritaire de l'année 2014. Cette partie n'est pas stabilisée, il est donc important que les chiffres absolus restent confidentiels ou soient parfaitement expliqués.

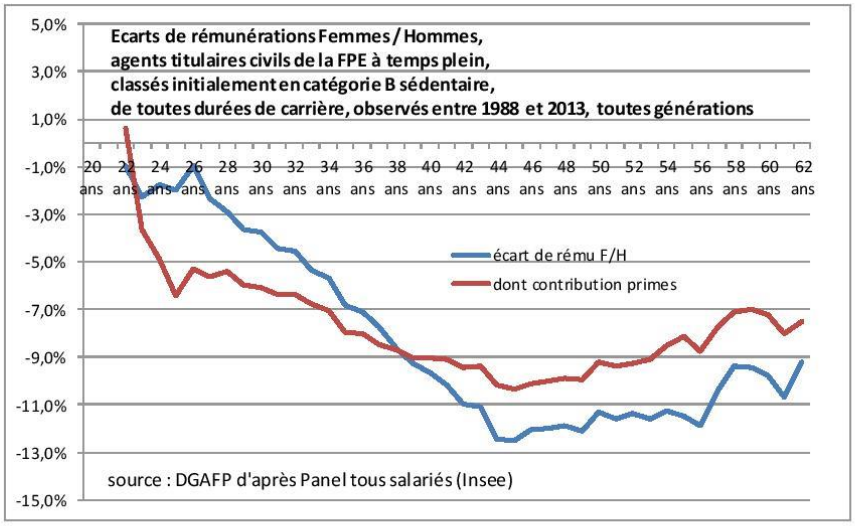
spécifiques aux agents de l'État (FGE, sur la période 1988 à 2008 et SIASP, sur la période 2009 à 2013).

Les fonctionnaires civils de l'Etat travaillant temps plein, présents et exploitables (selon la qualité de l'information, notamment l'âge, le sexe, le grade et la rémunération) sont retenus et classés selon trois grandes catégories (C, B sédentaires et A type hors enseignants) selon leur première apparition dans le panel.

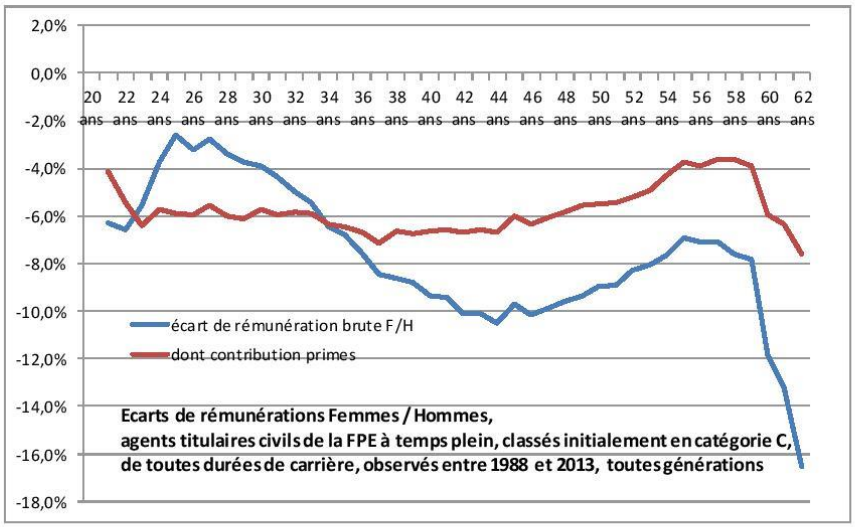
Les écarts de rémunération apparaissent relativement stables au fil de la carrière pour les agents ayant débuté en catégorie A type (avec des effets étranges dans les premiers âges d'activité liés probablement à des effets de structure car il est rare de débuter en A avant 25 ans compte tenu des niveaux de diplômes exigés). Cet écart étant assez stable, il est probable qu'il soit plus structurel (issu de la ségrégation des corps) que du parcours individuel des agents.



Dans la catégorie B (réduite aux corps sédentaires), l'écart se creuse nettement entre 25 et 45 ans passant d'une différence réduite à environ 1% à une différence de près de 13%.



Enfin, pour les agents ayant débuté en catégorie C, toujours hormis les 1ers âges soumis à de forts aléas statistiques, l'écart est relativement stable autour de 6% entre 23 et 34 ans, se creuse légèrement autour de 35 ans pour se réduire au-delà.



Dans les trois groupes étudiés, l'écart se réduit toujours dans la seconde partie de carrière (après 45 ans) lié probablement à une activité moins pénalisée par les charges familiales. Les écarts se recreuse à l'âge des départs en retraite du fait du maintien en activité des femmes plus longtemps que les hommes en moyenne avec des critères de maintien différents : les hommes les mieux rémunérés de leur catégorie restent en activité pour prolonger des rémunérations avantageuses tandis que les femmes les moins bien rémunérées restent en activité pour compléter leurs trimestres de cotisation retraite souvent amputés par des passage à temps partiel ou des interruptions d'activité.

Les résultats pour trois générations (1954, 1960 et 1964) sont fournis en annexe. Ils portent sur des effectifs plus restreints et donc des résultats entachés de plus d'aléas

statistiques, des périodes plus courtes mais neutralisent mieux des effets de génération.

3 – statistiques de mobilité

Concernant les résultats généraux sur la mobilité (annexe 3), ils font apparaître une **légèrement moindre mobilité géographique** des femmes tous statuts confondus notamment dans la FPE 6,7% ont changé de zone d'emploi en 2014 contre 6,9% pour les hommes et la FPH tandis que ce n'est pas le cas dans la FPT. Si on se restreint aux fonctionnaires, les écarts de mobilité géographique ne proviennent que de la FPE, où la mobilité est importante tandis que Femmes et Hommes sont également mobiles dans la FPT et la FPH où elle est faible.

Pour la promotion de corps, la différence est moins nette : la part des femmes fonctionnaires civiles passant de A en A+ est nettement plus faible que celle des hommes (0,1% contre 0,4%) en revanche, la part des femmes promues de B en A (1,5% contre 1,4%) ou de C en B, voire A (1,3% contre 1,2%) est plus importante que celle des hommes.

CPI ou PJ ou NB : Xxx

Annexe 1 : Description des fiches « panorama des corps »

Les fiches comprennent

- 1 cartouche général présentant les données globales du corps : effectifs (en ETPT) âge moyen, proportion d'agents à temps partiel, rémunération (composition, **écart femmes – hommes décomposé entre effet démographique et résiduel**), pourcentage d'avancement entre les deux années consécutives.
- 1 cartouche présentant la ventilation des effectifs par grade et échelon
- 1 cartouche présentant la part des primes et les niveaux de salaires par grade-échelon
- 1 tableau présentant la part des effectifs selon leur affectation et les salaires correspondants
- 1 tableau ventilant les effectifs du corps par grades détaillés.

Attention, les données sur le pourcentage d'avancement sont calculées sur la base des effectifs en ETPT, aussi les personnes à temps partiel sont faiblement représentées relativement aux agents à temps plein ce qui biaise (sous-estime) légèrement la part des changement de situation des femmes par rapport aux hommes. En outre, les changements sont enregistrés sur le poste principal entre les deux années si bien que les niveaux de taux de changement sont surestimés, notamment par rapport aux taux par exemple produits dans les tableaux de l'annexe 3.

Les agents sont affectés dans les corps en fonction de leur fiche de paie. Ainsi, sont répertoriés dans les corps uniquement les agents en position d'activité ; en sont exclus les agents en détachement (notamment sur emploi) répertoriés aussi sein du corps ou emploi d'accueil.

Les grades sont regroupés selon des grades génériques appelés « carrière ». Par exemple, la « carrière » de professeur des écoles hors classe regroupe différents grades tels que professeurs des écoles hors classe directeur d'école du 1er, 2ème ou 3ème groupe, maître formateur… Ces différents grades peuvent toutefois avoir des rémunérations indiciaires qui diffèrent à échelon identique. Pour le calcul des différentes contributions à l'écart Homme Femme de rémunération, ses écarts indiciaires correspondant le plus souvent à la reconnaissance de sujétions fonctionnelles sont affectés à l'effet « primes pur ».

Les fiches sont éditées pour 29 corps :

en catégorie A (8 fiches)
1349 Commandement de la police nationale (8 k agents / 25% de femmes)
1583 Attachés d'administration de l'Etat (24 k agents / 60% de femmes)
1654 Personnel de catégorie A des finances publiques (29 k agents / 51% de femmes)
R036 Conseiller principal d'éducation (12 k agents / 71% de femmes)
R067 Ingénieurs des TPE (3 k agents / 30% de femmes)
R069 Ingénieurs d'études (13 k agents / 50% de femmes)
R086 Professeur certifié et assimilé (211 k agents / 64% de femmes)
1035 Professeur des écoles (316 k agents / 81% de femmes)

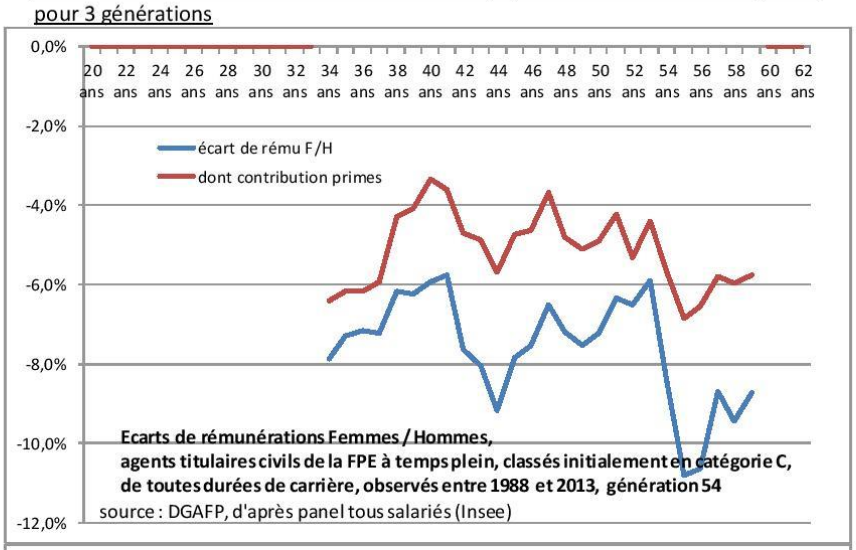
en catégorie B (12 fiches)
1302 Secrétaire administratif du ministère de l'intérieur et outremer (9 k agents / 77% de femmes)
1321 Contrôleur de l'Insee (2 k agents / 60% de femmes)

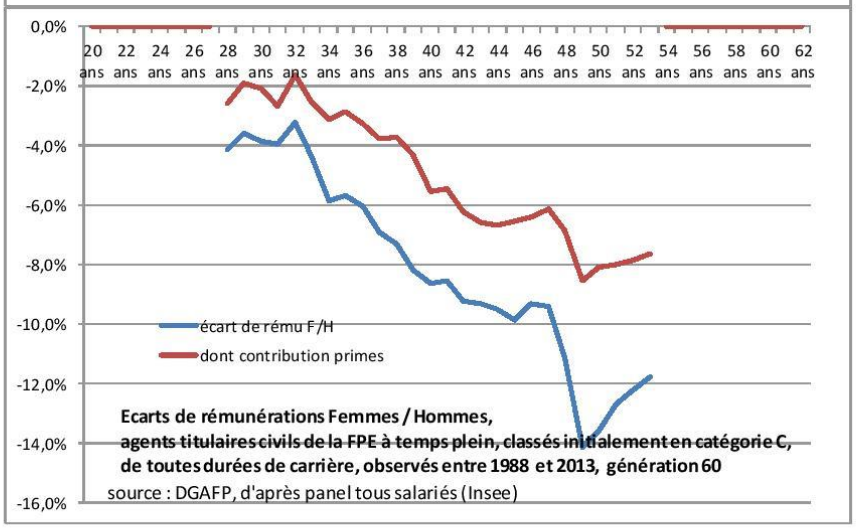
1350 Corps d'encadrement et d'application de la police nationale (97 k agents / 18% de Femmes)
1636 secrétaire administratif du MENESR (17 k agents / 83% de femmes)
1651 Secrétaire administration des administrations de l'Etat (13 k agents ; 75% de femmes)
1655 Contrôleur des finances publiques (41 k agents / 64% de femmes)
1656 Technicien supérieur du ministère de l'agriculture (4700 agents / 40% de femmes)
1676 Technicien supérieur du ministère de l'écologie (9 k agents / 19% de femmes)
1677 Secrétaire administratif du ministère de l'écologie (5 k agents / 69% de femmes)
R040 Contrôleur des douanes (7 k agents / 36% de femmes)
R059 Greffier(e)s des services judiciaires (9 k agents / 88% de femmes)
R103 : Techniciens de recherche et de formation (11 k agents / 51% de femmes)

en catégorie C (9 fiches)
0598 Adjoints techniques de recherche et de formation du MEN (21 k agents / 60% de femmes)
1065 Personnel d'exploitation des TPE (5 k agents / 5% de femmes)
1588 Encadrement et application de l'administration pénitentiaire (25 k agents / 20% de femmes)
1589 Adjoint administratif des administrations de l'Etat (32 k agents / 84% de Femmes)
1598 Adjoint administratif du ministère de l'intérieur et de l'outremer (23 k agents / 85% de Femmes)
1599 Adjoint technique des administrations de l'Etat (2 k agents / 20% de femmes)
1622 Adjoint technique du ministère de l'intérieur et de l'outremer (3700 agents / 27% de femmes)
1637 Adjoint administratif du MENESR (23 agents / 91% de Femmes)
1653 Agent administratif des finances publiques (31 k agents / 68% de Femmes)

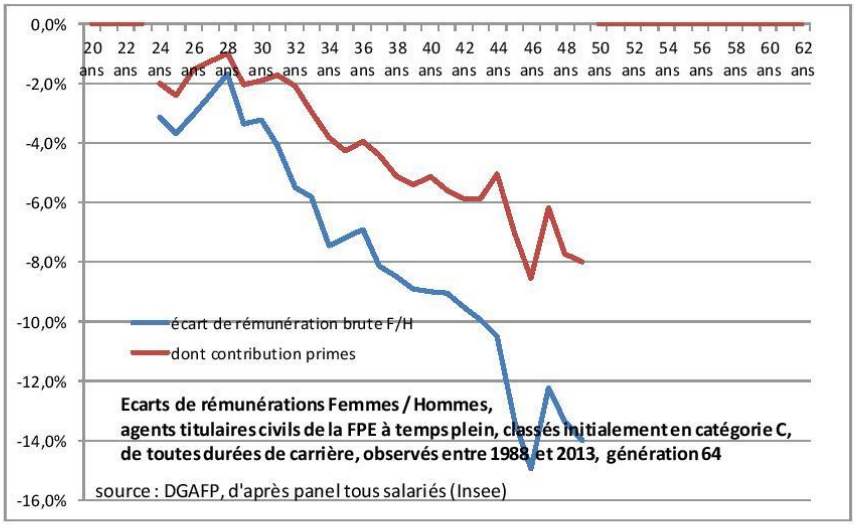
Annexe 2 : carrières salariales de quelques grands groupes de corps de fonctionnaires pour quelques générations.

Ecarts de carrière des fonctionnaires civils à temps plein entrant comme catégorie C pour 3 générations

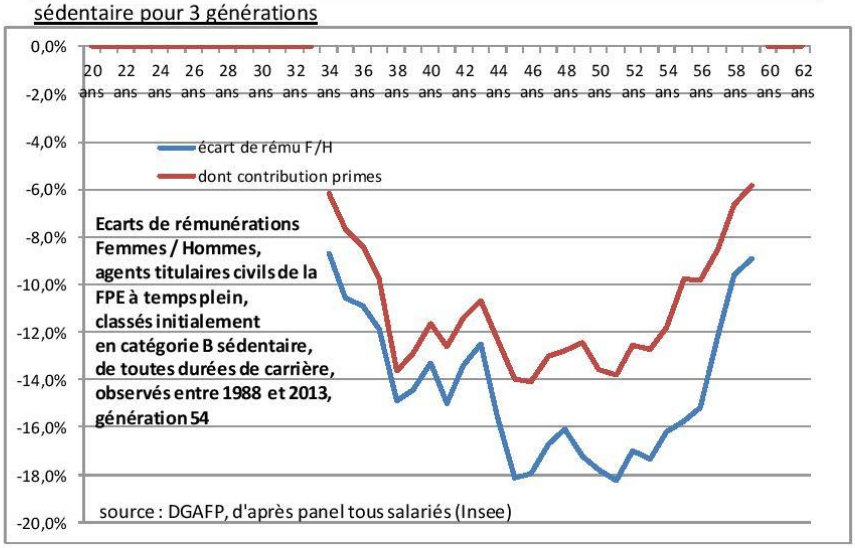




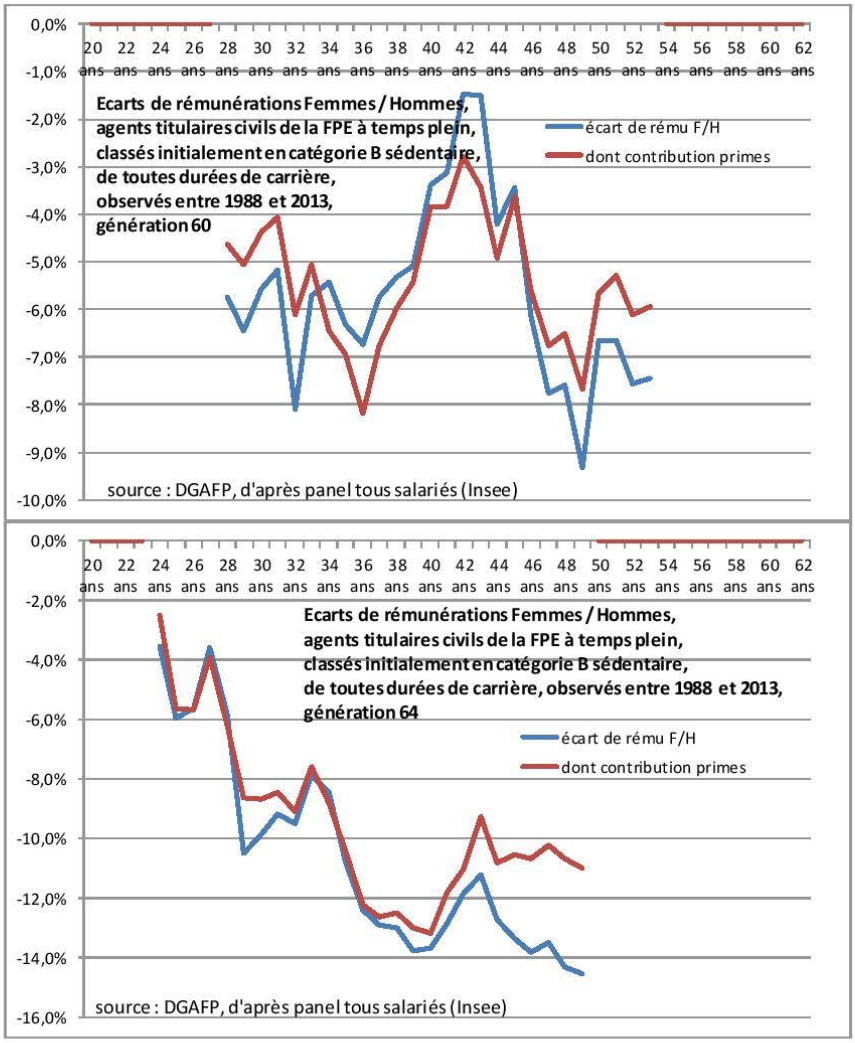
9



Ecarts de carrière des fonctionnaires civils à temps plein entrant comme catégorie B sédentaire pour 3 générations

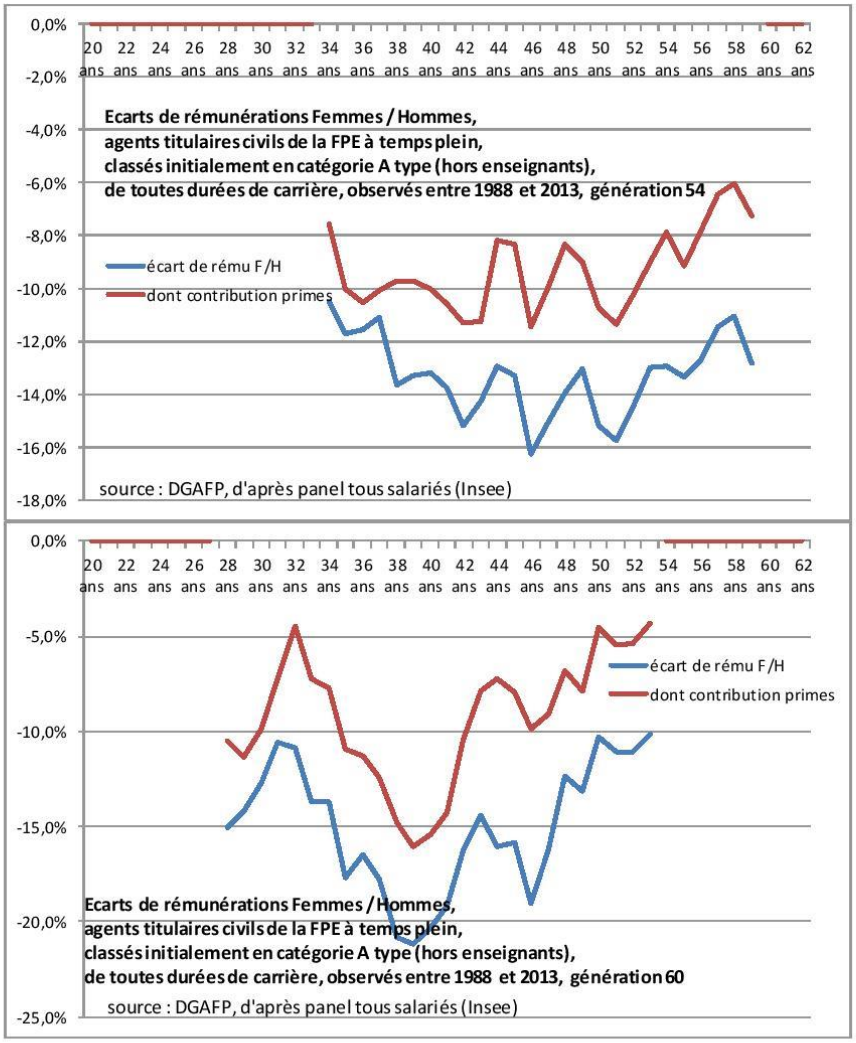


10

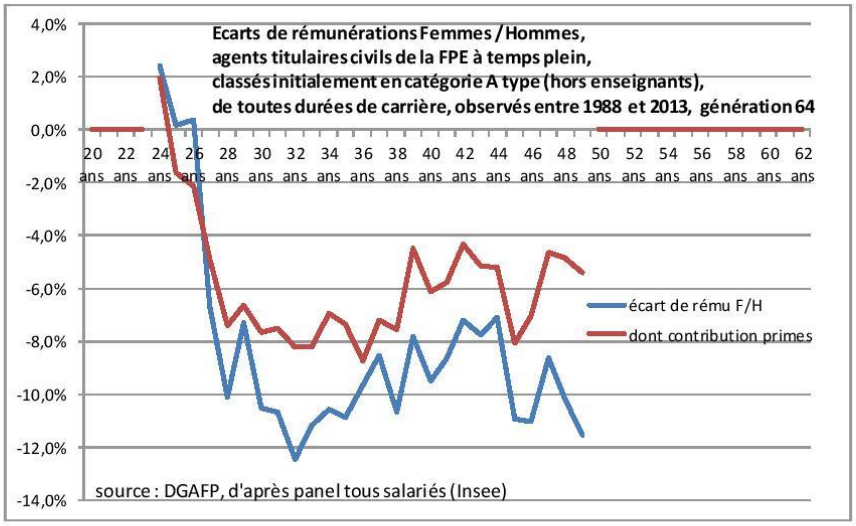


Ecarts de carrière des fonctionnaires civils à temps plein entrant comme catégorie A type hors enseignants pour 3 générations

11


0,0%
-2,0%
-4,0%
-6,0%
-8,0%
-10,0%
-12,0%
-14,0%
-16,0%
-18,0%
20 ans 22 ans 24 ans 26 ans 28 ans 30 ans 32 ans 34 ans 36 ans 38 ans 40 ans 42 ans 44 ans 46 ans 48 ans 50 ans 52 ans 54 ans 56 ans 58 ans 60 ans 62 ans
Ecarts de rémunérations Femmes / Hommes,
agents titulaires civils de la FPE à temps plein,
classés initialement en catégorie A type (hors enseignants),
de toutes durées de carrière, observés entre 1988 et 2013, génération 54
écart de rému F/H
dont contribution primes
source : DGAFP, d'après panel tous salariés (Insee)
0,0%
-5,0%
-10,0%
-15,0%
-20,0%
-25,0%
20 ans 22 ans 24 ans 26 ans 28 ans 30 ans 32 ans 34 ans 36 ans 38 ans 40 ans 42 ans 44 ans 46 ans 48 ans 50 ans 52 ans 54 ans 56 ans 58 ans 60 ans 62 ans
écart de rému F/H
dont contribution primes
Ecarts de rémunérations Femmes / Hommes,
agents titulaires civils de la FPE à temps plein,
classés initialement en catégorie A type (hors enseignants),
de toutes durées de carrière, observés entre 1988 et 2013, génération 60
source : DGAFP, d'après panel tous salariés (Insee)

12


Ecarts de rémunérations Femmes / Hommes,
agents titulaires civils de la FPE à temps plein,
classés initialement en catégorie A type (hors enseignants),
de toutes durées de carrière, observés entre 1988 et 2013, génération 64
4,0%
2,0%
0,0%
-2,0%
-4,0%
-6,0%
-8,0%
-10,0%
-12,0%
-14,0%
20 ans 22 ans 24 ans 26 ans 28 ans 30 ans 32 ans 34 ans 36 ans 38 ans 40 ans 42 ans 44 ans 46 ans 48 ans 50 ans 52 ans 54 ans 56 ans 58 ans 60 ans 62 ans
écart de rému F/H
dont contribution primes
source : DGAFP, d'après panel tous salariés (Insee)

13

Annexe 3 : tableaux genrés sur la mobilité dans les 3 versants de la fonction publique

Ces tableaux sont produits avec SIASP (Insee) sur la même base méthodologique que ceux réalisés chaque année par le DESSI et publié dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique.
Ils reprennent les dernières données disponibles (2014) qui feront l'objet de publication dans le rapport édition 2016 et qui ont été mis en ligne sur le site internet fonction-publique.gouv.fr le 14 octobre.

Tiré du tableau 4.6-15 :
Taux de changement de zone d'emploi en 2014 en fonction des caractéristiques de l'agent

	Présents en 2012 et 2013	Versant de départ (en %)			
		FPE	FPT	FPH	Ensemble FP
Sexe					
Femmes	3 399 219	6,7	1,5	2,6	3,8
Hommes	1 867 141	6,9	1,3	3,8	4,2
Statut de départ					
Fontionnaires					
Femmes	2 410 008	6,0	0,8	1,0	2,8
Hommes	1 366 571	6,3	0,8	1,0	3,3
Ensemble	*3 776 579*	*6,1*	*0,8*	*1,0*	*3,0*
Contractuels					
Femmes	653 616	10,2	3,7	4,8	6,4
Hommes	321 627	10,3	3,7	3,6	6,7
Ensemble	*975 243*	*10,2*	*3,7*	*4,6*	*6,5*
Autres catégories et statuts					
Femmes	221 596	5,0	1,6	14,8	6,9
Hommes	129 293	4,5	3,2	12,2	7,7
Ensemble	*350 889*	*4,8*	*1,9*	*13,6*	*7,2*
Bénéficiaires de contrats aidés					
Femmes	113 999	6,6	1,7	2,6	4,6
Hommes	49 650	8,9	1,1	1,8	2,9

	Présents en 2012 et 2013	Versant de départ (en %)			
		FPE	FPT	FPH	Ensemble FP
Âge					
Moins de 25 ans					
Femmes	181 990	21,2	5,4	7,7	10,6
Hommes	98 327	17,5	3,8	8,3	8,8
Ensemble	*280 317*	*19,8*	*4,7*	*7,8*	*10,0*
25 à 29 ans					
Femmes	332 576	16,4	3,8	7,1	9,8
Hommes	152 891	15,7	3,1	13,5	10,7
Ensemble	*485 467*	*16,1*	*3,6*	*8,4*	*10,1*
30 à 39 ans					
Femmes	817 077	7,6	1,9	2,1	4,4
Hommes	426 983	8,6	1,8	3,6	5,3
Ensemble	*1 244 060*	*8,0*	*1,9*	*2,4*	*4,7*
40 à 49 ans					
Femmes	1 017 361	4,6	1,0	1,2	2,4
Hommes	560 354	5,2	1,0	1,9	3,0
Ensemble	*1 577 715*	*4,8*	*1,0*	*1,4*	*2,6*
50 à 59 ans					
Femmes	911 466	3,4	0,6	0,8	1,7
Hommes	533 017	4,0	0,5	1,4	2,1
Ensemble	*1 444 483*	*3,6*	*0,6*	*0,9*	*1,8*
60 ans et plus					
Femmes	138 749	2,2	0,4	0,9	1,2
Hommes	95 569	2,9	0,6	2,0	2,0
Ensemble	*234 318*	*2,5*	*0,5*	*1,4*	*1,6*

	Présents en 2012 et 2013	Versant de départ (en %)			
		FPE	FPT	FPH	Ensemble FP
Catégorie hiérarchique de départ					
A+					
Femmes	47 467	5,9	2,7	8,0	5,6
Hommes	72 296	4,5	3,9	7,5	4,6
Ensemble	119 763	*5,0*	*3,3*	*7,7*	*5,0*
A					
Femmes	1 099 616	7,2	2,5	5,3	6,4
Hommes	553 639	7,4	2,9	8,4	7,1
Ensemble	1 653 255	*7,3*	*2,6*	*6,1*	*6,6*
B					
Femmes	586 890	6,5	2,2	1,5	3,7
Hommes	336 224	6,7	2,4	1,7	4,9
Ensemble	923 114	*6,6*	*2,3*	*1,5*	*4,1*
C					
Femmes	1 635 614	5,4	1,2	1,6	2,0
Hommes	883 408	6,4	1,0	1,2	1,9
Ensemble	2 519 022	*5,7*	*1,1*	*1,5*	*2,0*
X					
Femmes	29 632	10,3	3,9	2,4	8,4
Hommes	21 574	9,6	3,9	2,9	8,3
Ensemble	51 206	*9,9*	*3,9*	*2,5*	*8,4*
Total	**5 266 360**	**6,8**	**1,4**	**2,9**	**3,9**

Sources : SIASP, Insee, Traitement DGAFP, département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : agent de la fonction publique présents dans un emploi principal en France en 2013 et 2014, y compris bénéficiaires de contrats aid

Lecture : 6,9 % des agents civils masculins présents en France dans la FPE en 2013 et toujours présents dans la fonction publique en 2014 o

Tiré du tableau 4.7-1 :
Taux de changement de catégorie hiérarchique en 2014 selon la catégorie de départ (2013)

catégorie hiérarchique de départ (en 2013)	Effectifs des agents présents en 2013 et 2014 dans la fonction publique			Catégorie hiérarchique de destination (en %)		
	Total	Effectif des agents ayant changé de catégorie en 2014	Taux de changement de catégorie hiérarchique (en %)	A+	A	B
A						
Femmes	818 039	1 090	0,1	100,0		
Hommes	377 285	1 493	0,4	100,0		
Ensemble	*1 195 324*	*2 583*	*0,2*	*100,0*		
B						
Femmes	431 364	6 325	1,5	0,6	99,4	
Hommes	258 039	3 626	1,4	1,1	98,9	
Ensemble	*689 403*	*9 951*	*1,4*	*0,8*	*99,2*	
C						
Femmes	1 109 628	14 622	1,3	0,3	12,3	87,4
Hommes	658 843	7 052	1,1	0,7	5,4	93,9
Ensemble	*1 768 471*	*21 674*	*1,2*	*0,4*	*10,1*	*89,5*
Total						
Femmes	2 359 031	22 037	0,9	5,3	36,7	58,0
Hommes	1 294 167	12 171	0,9	13,0	32,6	54,4
Ensemble	**3 653 198**	**34 208**	**0,9**	**8,1**	**35,2**	**56,7**

Sources : SIASP, Insee, Traitement DGAFP, département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : agents fonctionnaires civils des trois versants de la fonction publique présents dans un emploi principale final en 2013 et 2014.

Les agents dont les catégories hiérarchiques sont indeterminées et les agents de catégorie A+ en 2013 ne sont pas inclus.

Lecture : parmi les 1 768 471 agents fonctionnaires civils de catégorie C en 2013, 21 674 ont changé de catégorie hiérarchique (1,2 %) : 89,5 % d'entre eux sont devenus des agents de catégorie B, 10,1 % des agents de catégorie A et 0,4 % des agents de catégorie A+.

Tiré du tableau 4.7-2 :
Taux de changement de catégorie hiérarchique des fonctionnaires civils en 2014 selon la catégorie de départ (2013)

	Total	N'ayant pas changé de versant de la fonction publique (1)			Ayant changé de versant de la fonction publique (2)		
		Total	Ayant changé de zone d'emploi	n'ayant pas changé de zone d'emploi	Total	Ayant changé de zone d'emploi	n'ayant pas changé de zone d'emploi
	Taux de changement de catégorie hiérarchique (en %)						
Sexe							
Femmes	0,9	0,9	4,7	0,8	13,3	16,0	10,0
Hommes	0,9	0,9	4,6	0,8	14,9	20,5	7,3
Âge							
Moins de 25 ans							
Femmes	0,5	0,4	1,2	0,3	17,1	16,0	18,8
Hommes	0,4	0,4	1,0	0,3	22,7	31,3	0,0
Ensemble	*0,4*	*0,4*	*1,1*	*0,3*	*19,0*	*22,0*	*13,6*
25 à 29 ans							
Femmes	1,1	1,0	3,7	0,8	21,2	23,9	15,9
Hommes	1,0	1,0	4,3	0,7	29,9	37,6	12,2
Ensemble	*1,0*	*1,0*	*3,9*	*0,8*	*23,3*	*27,2*	*15,1*
30 à 39 ans							
Femmes	1,2	1,1	5,4	1,0	14,5	18,0	10,5
Hommes	1,1	1,1	5,4	0,9	17,9	24,3	8,8
Ensemble	*1,1*	*1,1*	*5,4*	*0,9*	*15,4*	*19,9*	*10,0*
40 à 49 ans							
Femmes	0,9	0,9	5,5	0,8	10,8	12,5	9,1
Hommes	0,9	0,9	4,8	0,8	9,6	12,3	6,6
Ensemble	*0,9*	*0,9*	*5,2*	*0,8*	*10,4*	*12,4*	*8,3*
50 à 59 ans							
Femmes	0,8	0,8	4,9	0,7	7,8	8,3	7,2
Hommes	0,8	0,8	4,1	0,8	10,3	14,5	5,1
Ensemble	*0,8*	*0,8*	*4,6*	*0,7*	*8,6*	*10,4*	*6,6*
60 ans et plus							
Femmes	0,6	0,6	3,5	0,6	10,3	22,2	5,0
Hommes	0,9	0,9	4,7	0,8	18,8	33,3	0,0
Ensemble	*0,7*	*0,7*	*4,0*	*0,7*	*13,3*	*27,8*	*3,7*

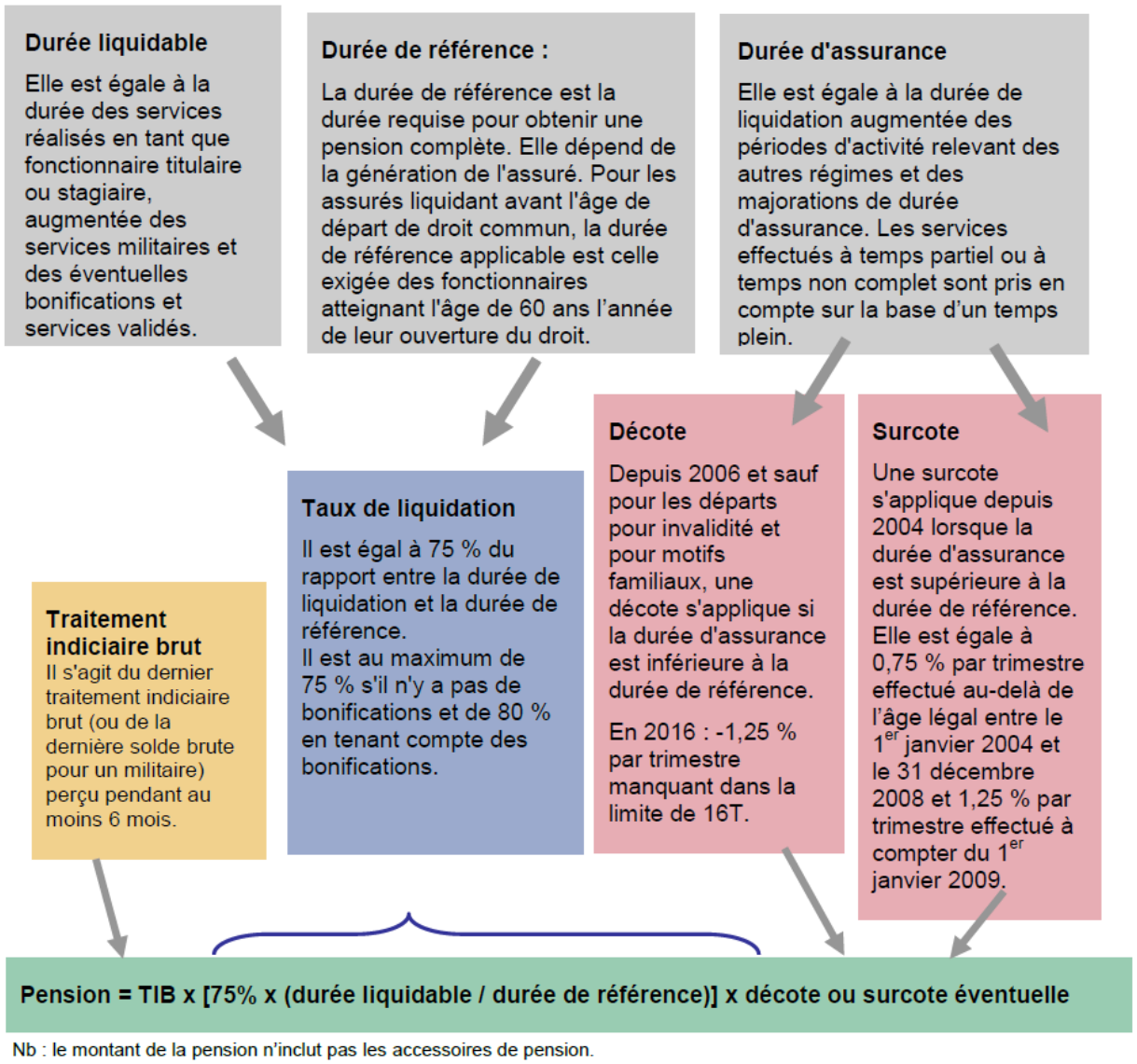
	Total	N'ayant pas changé de versant de la fonction publique (1)			Ayant changé de versant de la fonction publique (2)		
		Total	Ayant changé de zone d'emploi	n'ayant pas changé de zone d'emploi	Total	Ayant changé de zone d'emploi	n'ayant pas changé de zone d'emploi
	Taux de changement de catégorie hiérarchique (en %)						
Catégorie hiérarchique de départ							
A							
Femmes	0,1	0,1	1,1	0,1	7,4	10,7	2,9
Hommes	0,4	0,4	1,8	0,3	19,1	26,2	8,1
Ensemble	*0,2*	*0,2*	*1,3*	*0,1*	*10,5*	*15,0*	*4,2*
B							
Femmes	1,5	1,4	10,0	1,2	25,1	26,9	22,9
Hommes	1,4	1,4	6,3	1,2	13,5	19,4	5,3
Ensemble	*1,4*	*1,4*	*8,1*	*1,2*	*21,4*	*24,5*	*17,7*
C							
Femmes	1,3	1,3	12,9	1,2	12,2	15,4	9,2
Hommes	1,1	1,1	9,4	1,0	11,9	15,3	8,0
Ensemble	*1,2*	*1,2*	*11,3*	*1,1*	*12,1*	*15,4*	*8,8*
Total	**0,9**	**0,9**	**4,7**	**0,8**	**13,7**	**17,4**	**9,3**

Sources : SIASP, Insee, Traitement DGAFP, département des études, des statistiques et des systèmes d'information.
Champ : agents fonctionnaires civils des trois versants de la fonction publique présents dans un emploi principal final en 2013 et 2014. Les agents dont les catégories hiérarchiques sont indéterminées et les agents de catégorie A+ en 2013 ne sont pas inclus.
(1) Il n'est pas procédé à ce stade à une analyse au sein de chacun des versants mais à une analyse globale sur les 3 647 448 agents fonctionnaires civils n'ayant pas changé de versant de la fonction publique.
(2) il n'est pas procédé à ce stade à une analyse par versant de départ mais à une analyse globale sur les 4 745 agents fonctionnaires civils ayant changé de versant de la fonction publique,
Lecture : 0,9 % des fonctionnaires civils présentes en 2013 et en 2014 ont changé de catégorie hiérarchique en 2014. Parmi les femmes ayant changé de versant de la fonction publique, 13,3 % ont changé également de catégorie hiérarchique en 2014. Parmi les femmes ayant changé de versant de la fonction publique et de zone d'emploi, 16,0 % ont également changé de catégorie hiérarchique.

ANNEXE 5 : LES INEGALITES DE RETRAITE

[329] Au 31 décembre 2015, les deux caisses de retraite des fonctionnaires, Services des retraites de l'Etat et CNRACL (pour les versants hospitalier et territorial) versent une pension à 3 597 281 pensionnées dont 2 964 212 pensions de droit direct (i.e. hors réversion). Les femmes bénéficient de 60% des pensions versées (droit direct et réversion).

Les éléments de calcul de la pension de retraite d'u n.e agent.e titulaire de la fonction publique



Source : *Source : Jaune pensions 2017*

1 DES RETRAITES PLUS FAIBLES QUE CELLES DES HOMMES EN MOYENNE, AVEC DES DIFFERENCES SELON LES CATEGORIES

[330] Toutes pensions incluses, droits directs et droits dérivés, la pension moyenne des femmes est significativement inférieure à celle des hommes, excepté pour la fonction publique hospitalière. Ce constat vaut que l'on considère toutes les pensions en paiement ou celles liquidées dans une année et que l'on inclue ou non les droits dérivés (pensions de réversion) :

Tableau 13 : Montants moyens des pensions en paiement au 31/12/2015 (droit direct et droit dérivé) en € par sexe et par fonction publique

	Hommes	Femmes	Rapport des pensions moyennes femmes/hommes
FPE civils	2 186	1 711	78%
FPT	1 353	1 05 2	78%
FPH	1 383	1 323	96%
Ensemble	1 919	1 486	77 %

Source : Chiffres clefs 2015, SRE-Cnracl

[331] 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.

[332] 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)[62].

[333] 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% :

Tableau 14 : 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
Hommes	2 318	1 367	1 572	2 324	1 407	1 594	2 303	1 394	1 605
Femmes	2 003	1 175	1 486	2 008	1 209	1 491	2 038	1 213	1 506
Rapport des pensions moyennes de droit dire ct femmes/hommes	86%	86%	95%	86%	86%	94%	88%	87%	94 %

Source : Chiffres clefs Cnracl – SRE

[62] 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).

[334] 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.

[335] La CNRACL a procédé pour la mission à une analyse du poids respectif de ces facteurs :

		Effet durée	Effet indice
FPT	**Cat A**	29%	71%
	Cat B	60%	40%
	Cat C	43%	57 %
FPH	**Cat A**	17%	83%
	Cat B	100%	0%
	Cat C	25%	75 %

Source : Cnracl

Lecture du tableau : l'écart de pension entre les hommes et les femmes constaté au sein de la FPT pour la catégorie B est du à 60% à l'écart sur la durée et à 40% à l'écart sur l'indice. Ces écarts ont été calculés sur les pensions non relevées au minimum garanti, ce dispositif ne retenant pas l'indice détenu par le fonctionnaire pour le calcul de la pension mais un indice spécifique.

[336] Le facteur « indice » est le plus important en catégorie A et, dans une moindre mesure, en catégorie C : dans ces catégories, les carrières des hommes leur permettent donc d'atteindre un indice de fin de carrière supérieur soit parce que les femmes voient leurs carrières ralenties par des interruptions soit car les métiers « masculinisés » ont des grilles et des modalités d'évolution professionnelle permettant d'atteindre un indice terminal plus favorable. Pour la catégorie B, c'est le facteur de la durée de cotisation qui pèse le plus, ce qui pourrait être dû à l'appartenance des infirmières restées en catégorie B (cf. ci-après) aux catégories actives.

[337] Pour la FPE, la différence de durée des services acquis en défaveur des femmes est notable pour les catégories A particulièrement pour lesquelles la différence d'indice moyen est aussi la plus importante. *A contrario*, pour la catégorie C, ces deux facteurs sont en faveur des femmes :

Tableau 15 : Effectifs et caractéristiques des pensions civiles de droits directs pour ancienneté, entrées en paiement en 2015 pour les fonctionnaires d'Etat sédentaires[63]

	Hommes					Femmes				
Catégorie	A	B	C	Hors[64]	Total	A	B	C	Hors	Total
Indicateurs										
Âge moyen à la radiation des cadres	63,2	62,2	61,7	57,6	62,4	62,8	62,2	61,9	62,0	62,2
Âge moyen de première mise en paiement	63,5	62,3	62,1	61,7	62,7	62,9	62,3	62,1	62,0	62,4

[63] Hors catégories actives
[64] Principalement des policiers et des agents de l'administration pénitentiaire.

Durée moyenne de services acquis *(en trimestres)*	148,2	144,4	123,4	120,8	146,3	140,7	144,0	130,2	131,9	139,2
Durée moyenne de bonifications acquises (*en trimestres*)	3,4	2,4	2,5	4,6	2,8	6,7	6,0	6,1	5,2	6,3
Durée moyenne d'assurance tous régimes (*en trimestres*)	171,6	176,5	177,9	175,6	172,8	169,4	174,4	174,3	174,0	172,3
Part des pensions portées au minimum garanti	0,1	4,6	33,4	8,9	5,0	0,2	2,9	18,7	5,4	6,1
Part des pensions au taux plein (3)	28,7	28,5	17,4	19,6	27,9	31,9	36,2	27,3	27,0	32,0
Part des pensions avec surcote	52,8	45,7	32,9	28,6	42,3	48,6	46,4	32,9	43,2	39,9
Taux moyen de surcote	14,7	13,4	14,8	11,9	14,0	12,0	12,3	13,4	9,3	12,2
Bénéfice mensuel moyen de la surcote	470	220	185	315	389	322	206	178	152	254
Part des pensions avec décote	13,1	6,3	3,2	3,6	10,3	16,5	6,1	7,0	13,5	11,1
Taux moyen de décote	7,1	6,7	9,8	6,9	7,3	8,6	9,7	11,9	6,3	9,5
Perte mensuelle moyenne liée à la décote	-162	-95	-83	-159	-149	-160	-111	-87	-117	-137
Taux moyen de liquidation	72,9	69,5	59,9	59,7	70,6	69,9	71,2	64,2	64,4	68,5
Indice moyen	854	519	398	689	706	776	503	406	571	592
Pension annuelle moyenne (*principal*)	35 093	20 235	14 101	24 638	28 463	30 698	20 123	15 144	20 771	23 172
Pension annuelle moyenne (*principal et accessoires*)	36 490	21 045	14 675	25 430	29 533	30 842	20 505	15 372	20 823	23 36 9

Source : DGFiP, Service des retraites de l'État, base des pensions 2015.

[338] Les deux facteurs pèsent pour expliquer la différence de pension annuelle moyenne importante en catégorie A (4 395€ par an) et aussi la différence en faveur des femmes en catégorie C.

2 LES AVANTAGES BENEFICIANT AUX FEMMES ET MERES EN TERMES DE RETRAITE PRECOCE SONT EN VOIE DE DISPARITION

2.1 Les mères de famille de trois enfants ne peuvent plus partir plus tôt depuis 2011

[339] 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.

[340] Ce dispositif était initialement réservé aux mères, ce qui a été jugé contraire au principe d'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes[65]. Ce droit a été étendu aux hommes fonctionnaires et subordonné à une condition nouvelle d'interruption d'activité fixée à deux mois par un décret du 10 mai 2005. Puis 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.

[341] En outre, seuls les parents qui étaient fin 2011 à moins de cinq ans de leur date d'ouverture des droits conservaient le bénéfice des règles de liquidation des années antérieures. Cela explique que les liquidations à ce titre aient conduit à un pic de départ en 2011[66]. *A contrario*, les flux se sont aujourd'hui relativement taris car un départ anticipé conduit à l'application d'une décote.

Tableau 16 : Flux de départs dans le cadre du dispositif « parents 3 enfants » de 2009 à 2015 pour la FPH et la FPT

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre liquidations	6 598	9 536	20 687	4 524	4 479	4 233	3 856

2.2 Les catégories actives bénéficieront dans les années futures surtout à des professions masculinisées en raison de la sortie des infirmières et institutrices du dispositif

[342] La catégorie active concerne, pour les fonctionnaires civils[67], les emplois de la fonction publique « présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles » (1° du I de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires) justifiant, à ce titre, un départ anticipé à la retraite.

[65] Cour de justice des communautés européennes, arrêt Griesmar du 29 novembre 2001
[66] 15290 départs anticipés pour la fonction publique d'Etat pour 5000 en moyenne les autres années, 16303 pour les versants hospitalier et territorial pour environ 5300 en 2010
[67] Pour les personnels militaires,

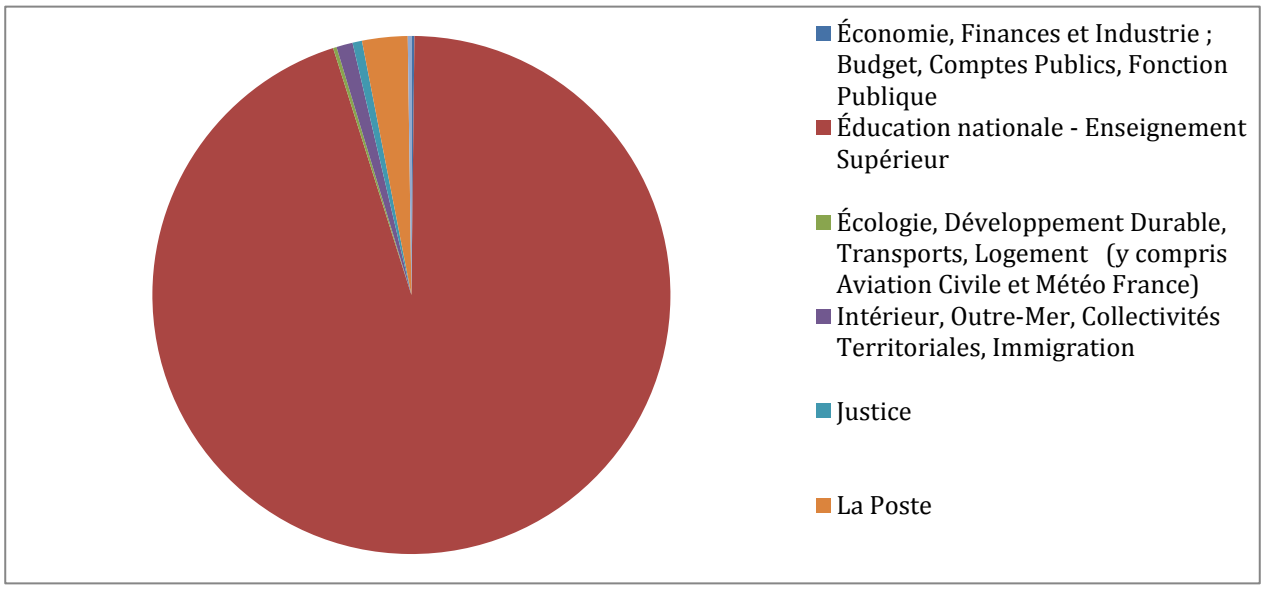
[343] Dans la fonction publique d'Etat, 33,8% des hommes partant en retraite en 2015 ont bénéficié du régime de la catégorie active ; cette part était de 18% pour les femmes. Ces proportions sont comparables pour les pensions entrées en paiement de 2013 à 2015. Les hommes ont représenté 67% des départs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

[344] Les femmes partant en catégorie active appartiennent en majorité à la catégorie A ; les hommes sont principalement hors catégorie (policier.e.s et agent.e.s de l'administration pénitentiaire) ou en catégorie A.

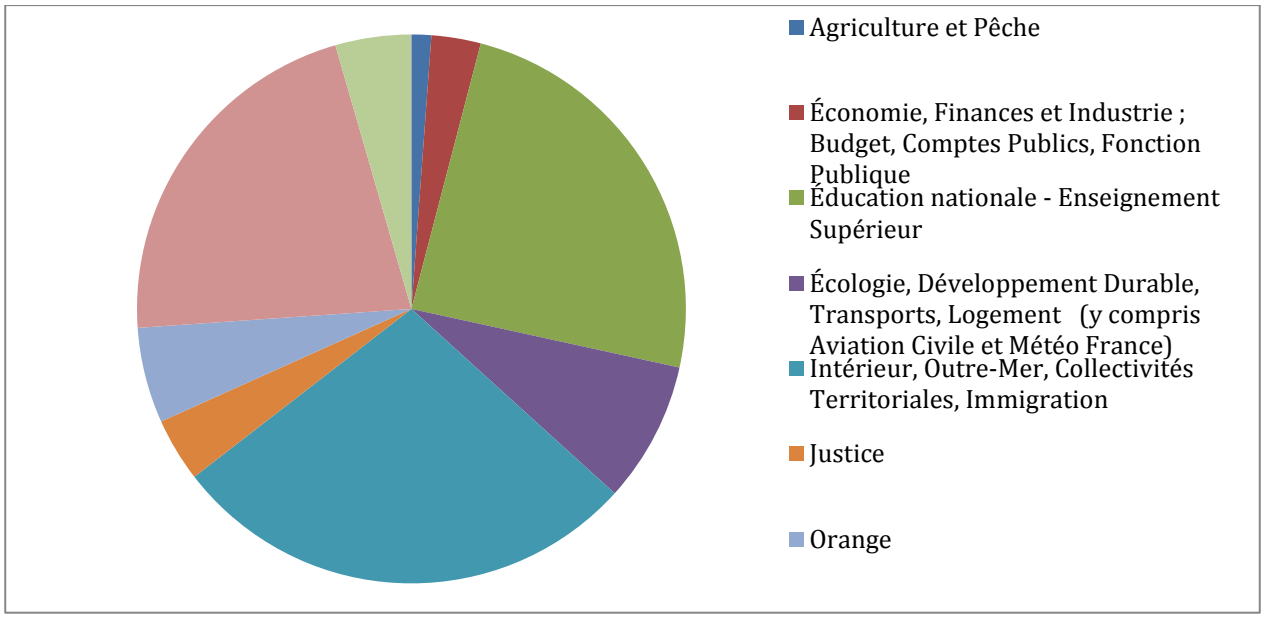
[345] Par ministère d'appartenance, pour les pensions de retraités de la catégorie active en paiement fin 2015, les femmes appartiennent très majoritairement au ministère de l'Education nationale alors que le ministère d'appartenance est plus diversifié pour les hommes.

Graphique 2 : Répartition des pensions civiles de droits directs de la catégorie active, hors pensions d'invalidité, en paiement au 31/12/2015, par administration et sexe

Femmes



Hommes



Source : Mission données SRE

[346] Cette diversité est liée au nombre de professions majoritairement masculinisées bénéficiant de la catégorie active : policier.e.s, personnels de l'administration pénitentiaires, agent.e.s d'exploitation des travaux publics de l'Etat, douaniers, ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne…

[347] Dans la fonction publique hospitalière, en 2015, les départs en catégorie active ont représenté 49,3% des départs[68]. Entre 2009 et 2014, cette part était égale ou supérieure à la moitié des départs, sauf en 2011[69].

[348] Sont notamment concernés par ces départs les infirmier.ères resté.e.s en catégorie B et les aides-soignant.e.s, catégories en grande majorité féminines :

Tableau 17 : Nombre de liquidation par profession en 2015 pour la FPH

	Femmes			Hommes		
Cadre d'emplois FPH	**2013**	**2014**	**2015**	**2013**	**2014**	**2015**
Aides-soignants	4382	4433	4335	594	610	641
Infirmiers	3682	3525	3135	546	532	499
Agents des services hospitaliers qualifiés	1576	1533	1599	245	250	234
Adjoints administratifs hospitaliers	991	1033	993	112	131	130
Secrétaires médicaux	652	681	723	10	6	7
Techniciens de laboratoire	483	479	454	59	75	69
Infirmiers surveillants chefs	460	344	292	119	79	56
Maitres Ouvriers	433	385	379	916	926	944
Adjoints des cadres hospitaliers	239	219	249	40	45	39
Infirmiers en soins généraux et spécialises	211	212	240	27	49	61

[68] Cf. recueil statistique 2015 de la Cnracl

[69] En raison de nombreux départs pour raisons familiales de parents de trois enfants liés à la mise en extinction du dispositif

Assistants socio éducatifs	195	186	198	48	50	56
Manipulateurs électroradiologie médicale	176	211	190	70	85	105
Cadre de sante	175	377	230	39	89	81
Ouvriers professionnels	166	192	177	203	203	174
Psychologues	163	140	132	47	45	41
Chefs de bureau	146	139	116	35	24	36
Sages-femmes	146	169	163			
Puéricultrices	127	112	113	2	1	
Infirmiers de salle d'opération	112	105	120	14	16	18
Infirmiers spécialisés en anesthésie réanimation	109	139	102	51	52	32
Agents d'entretien	108	95	115	69	56	56
Masseurs kinésithérapeutes	88	80	93	44	44	39
Contremaitres	46	55	45	181	199	184
Adjoints techniques	42	37	44	244	277	291
Personnels de direction	41	30	32	99	104	107
Autres (avec des effectifs inférieurs à 100 personnes, femmes et Hommes et pour chaque année)	693	603	569	520	475	443

Source : Cnracl

[349] 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.

[350] Le nombre de femmes et la part des femmes dans les départs en catégorie active sont amenés 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.

[351] 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[70]. 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.

[70] 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

2.3 La majoration de pension est plus favorable pour les pères de trois enfants que pour les mères car proportionnelle au salaire

[352] Les majorations de pensions sont attribuées aux parents ayant élevé[71] 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.

[353] Le taux de majoration est de 10% mais dans la fonction publique, ce taux est augmenté de 5 points pour chaque enfant « supplémentaire ». Le montant est toutefois plafonné et le taux moyen après écrêtement est ainsi de 11,4% dans la fonction publique d'Etat.

[354] Cette majoration bénéficie en 2015 à 29,5% des pensionnés de droit directs : 27,4% pour les fonctionnaires d'Etat, 31,4% pour les fonctionnaires hospitaliers et 33,6% pour les fonctionnaires territoriaux[72].

[355] 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 coût moyen était de 3 221€ par an pour les pères et 2 301€ pour les mères[73]. Or, si le revenu et donc la pension des femmes sont affectés négativement par le fait d'avoir trois enfants, en raison des interruptions et réductions d'activité, ce n'est pas le cas des pères.

[356] Plusieurs pistes de réformes ont été envisagées par la commission Moreau et le rapport Fragonard : suppression de la majoration ; élargissement aux familles de moins de trois enfants avec baisse des montants ; forfaitisation ou plafonnement[74]. Les deux dernières options pénalisent relativement moins les femmes que les hommes.

2.4 Les pensions de réversion sont moins favorables également sauf pour les plus hauts revenus

[357] Les conditions de versement d'une pension de réversion sont moins favorables dans le secteur public en termes de taux de réversion, plus favorables en termes de condition d'âge :

[71] Sauf déchéance de l'autorité parentale, le parent est réputé avoir élevé ses enfants même si il n'a pas exercé de droit de visité ou contribué financièrement à leur éducation
[72] Cf. chiffres-clefs 2015 CNRACL - SRE
[73] CF. Jaune pensions 2017
[74] Sur le modèle de l'Agirc-Arrco

Tableau 18 : Comparaison des règles d'attribution d'une pension de réversion entre le régime général et le régime des fonctionnaires

	Régime général, régimes alignés, MSA exploitants	Régimes complémentaires AGIRC-ARRCO	IRCANTEC	Fonction publique
Bénéficiaires	Conjoints et ex-conjoints survivants (même remariés)	Conjoints et ex-conjoints survivants (non-remariés)	Conjoints et ex-conjoints survivants (non-remariés)	Conjoints et ex-conjoints survivants (isolés)
Taux de réversion	54% (60% avec majoration)	60%	50%	50%
Condition de durée de mariage	Non	Non	4 ans ou 2 ans avant les 55 ans de l'affilié ou avant qu'il ait cessé ses fonctions, sauf si un ou plusieurs enfants sont issus du mariage	4 ans, ou 2 ans avant la cessation d'activité, sauf si un ou plusieurs enfants sont issus du mariage
Condition de ressources	Oui 1 676€/mois Pour apprécier cette condition de revenu, sont exclus : les majorations de pension du survivant, les pensions de réversion des régimes complémentaires, ainsi que les revenus issus des biens de l'assuré ou de la communauté	Non	Non	Non
Condition d'âge	55 ans	- 55 ans (ARRCO) - 60 ans (AGIRC). 55 ans si réversion au régime de base. Entre 55 et 60 ans avec un abattement selon l'âge, sinon,	50 ans	Non

Source : Jaune pensions 2017

[358] De plus, 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.

[359] Cette disposition conduit les caisses de retraite à devoir effectuer des contrôles et supprimer le bénéfice de pensions à des veufs ou veuves de fonctionnaires.

Tableau 19 : Nombre de personnes concernées par la suppression de la pension de réversion suite à un remariage pour la FPT et la FPH

	Femmes	Hommes
2013[75]	146	133
2014	87	93
201 5	95	98

Source : Cnracl

[75] Année de fermeture des droits

3 LES DROITS FAMILIAUX DEMEURENT INDISPENSABLES POUR ATTENUER L'EFFET DES INEGALITES

3.1 L'effet des bonifications de services est notable, même si le dispositif est moins favorable que dans le secteur privé

[360] Pour les salariés du secteur privé, il existe un équivalent des bonifications de services, les majorations de durée d'assurance : elles permettaient aux mères de bénéficier d'un trimestre à la naissance de chaque enfant puis d'un trimestre pour chaque année d'éducation dans la limite d'un total de 8 trimestres (soit deux ans par enfant). Pour les parents en congé parental existe une majoration spécifique. Sous l'influence de la jurisprudence européenne, la loi de financement de la sécurité sociale de 2010 a ouvert le dispositif aux pères : quatre trimestres liés à la maternité sont réservées aux mères et quatre trimestres sont alloués au titre de l'éducation.

[361] A la suite de l'arrêt *Griesmar*, le dispositif qui bénéficiait uniquement aux mères a été étendu aux pères pour les enfants nés avant le 1er janvier 2004. Pour les enfants nés ou adoptés après le 1er 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 dans la limite de trois ans par enfant au total (12 trimestres). Ce dispositif est lui-même de nouveau contesté dans le cadre d'un nouvel arrêt de la CJUE[76].

[362] Les parents d'enfants handicapés se voient également attribuer une majoration, moitié moins avantageuse que dans le secteur privé (4 trimestres pour 8) et non prise en compte pour la durée de liquidation dans le régime.

[363] Le dispositif en vigueur dans la fonction publique est donc 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[77] de majoration dans le secteur privé pour deux dans le secteur public.

[364] Ces bonifications bénéficient à de nombreuses mères :

Tableau 20 : effectifs des personnes ayant bénéficié de bonifications selon le versant de la fonction publique (FPT et FPH), le sexe et l'année de liquidation

FPH	Bonification enfant		Bonification insalubre		Bonification militaire		Bonification sapeur-pompier		Bonification de service (+ de 30 jours)		Bonification service hors Europe	
	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H
2013	12 895	21	0	0	1	149	0	0	364	148	357	147
2014	12 681	24	0	0	0	132	0	0	313	177	314	175
2015	12 249	22	0	0	0	142	0	0	297	167	296	167

FPT	Bonification enfant		Bonification insalubre		Bonification militaire		Bonification sapeur-pompier		Bonification de service (+ de 30 jours)		Bonification service hors Europe	
	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H
2013	11 856	27	0	39	0	406	2	704	285	484	280	301

[76] Arrêt Leone 17 juillet 2014

[77] 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

2014	11 634	27	0	38	0	382	2	673	320	51 5	320	333
2015	11 669	29	0	44	0	383	1	694	340	562	340	379

Source : Cnracl

[365] Ces majorations ont un effet sur la durée d'assurance : elles permettent aux femmes de ne pas avoir à subir de décote malgré l'allongement de la durée de référence.

[366] Elles n'ont toutefois pas d'effet sur le montant de la pension puisqu'aucun salaire n'est porté au compte (cf. encadré, distinction entre durée liquidable et durée d'assurance) sauf si elles permettent d'obtenir une surcote[78].

3.2 La perspective d'une résorption « naturelle » des inégalités ne constitue pas une certitude

[367] Les réformes des retraites ont un impact sur l'âge de départ. L'âge moyen à la liquidation des droits a dépassé en 2015 63 ans pour les fonctionnaires sédentaires d'Etat et territoriaux (62 pour les fonctionnaires sédentaires hospitaliers). Pour les sédentaires, hors parents de trois enfants, hommes et femmes partent en moyenne au même âge (62,3 et 62,4 ans respectivement en 2015).

[368] La pension moyenne des nouveaux pensionnés est supérieure à celle des retraites déjà en paiement mais elle a baissé pour les générations parties en retraite dans les dernières années. La pension annuelle moyenne des fonctionnaires en euros de 2015 a baissé au fil des générations : elle s'élève à 21 400 euros pour un fonctionnaire né en 1950 contre 23 700 euros pour un fonctionnaire né en 1943.

[369] Cette baisse touche les hommes et les femmes, quelque soit le versant de la fonction publique :

[78] Sans dépassement du plafond de 80%

Tableau 21 : Montants moyens annuels de pensions pour les générations 1943 à 1950 (en euros de 2015)

Ensemble de la fonction publique									
		1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950
Ensemble		**23 700**	**23 400**	**23 100**	**22 900**	**22 900**	**22 500**	**22 200**	**21 400**
Catégorie A	Ensemble	33 100	32 900	32 800	32 400	32 100	31 500	31 100	30 300
	Hommes	36 800	36 500	36 400	35 800	35 400	34 500	34 100	33 000
	Femmes	30 400	30 100	30 100	29 800	29 800	29 400	29 200	28 700
Catégorie B	Ensemble	20 500	20 400	20 300	20 300	20 200	20 200	20 200	19 900
	Hommes	21 300	21 500	21 400	21 300	21 300	21 200	21 100	20 900
	Femmes	20 000	19 900	19 800	19 800	19 700	19 700	19 800	19 500
Catégorie C	Ensemble	14 300	14 300	14 200	14 000	14 200	14 200	14 100	13 900
	Hommes	15 000	15 100	15 000	14 800	15 000	14 900	14 700	14 400
	Femmes	14 000	13 800	13 800	13 600	13 700	13 800	13 700	13 600
Par versant de la fonction publique									
Fonction publique d'État (FPE)									
		1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950
Ensemble		**27 100**	**26 800**	**26 600**	**26 400**	**26 400**	**25 900**	**25 700**	**25 000**
Catégorie A	Ensemble	33 700	33 600	33 600	33 100	32 800	32 100	31 700	30 900
	Hommes	37 100	36 900	36 800	36 300	35 800	34 800	34 400	33 300
	Femmes	31 100	30 800	30 900	30 600	30 600	30 100	29 800	29 400
Catégorie B	Ensemble	21 000	20 900	20 800	20 800	20 600	20 500	20 600	20 300
	Hommes	21 800	21 800	21 800	21 600	21 400	21 000	21 300	20 900
	Femmes	20 700	20 500	20 300	20 300	20 200	20 200	20 300	20 000
Catégorie C	Ensemble	15 100	15 000	14 800	14 800	14 900	15 000	15 100	15 000
	Hommes	15 300	15 200	15 100	14 900	14 900	14 900	14 800	14 600
	Femmes	15 000	14 800	14 700	14 700	14 900	15 100	15 200	15 100
Fonction publique hospitalière (FPH)									
		1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950
Ensemble		**17 400**	**17 600**	**17 800**	**18 100**	**18 300**	**18 400**	**18 300**	**18 100**
Catégorie A	Ensemble	26 500	26 300	26 900	27 000	27 300	27 500	27 200	27 000
	Hommes	30 200	29 500	30 800	30 800	31 200	31 300	31 600	31 100
	Femmes	25 400	25 500	25 700	25 800	26 100	26 300	25 900	25 900
Catégorie B	Ensemble	19 700	20 000	20 000	20 100	20 100	20 200	20 000	19 800
	Hommes	21 000	21 500	21 200	21 300	21 500	21 800	21 200	20 800
	Femmes	19 300	19 600	19 700	19 800	19 800	19 900	19 800	19 600
Catégorie C	Ensemble	14 400	14 400	14 500	14 600	14 800	14 900	14 800	14 800
	Hommes	15 200	15 300	15 500	15 400	15 600	15 700	15 500	15 400
	Femmes	14 100	14 200	14 200	14 400	14 500	14 700	14 700	14 700
Fonction publique territoriale (FPT)									
		1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950
Ensemble		**16 200**	**16 100**	**16 200**	**16 000**	**16 200**	**16 100**	**15 900**	**15 500**
Catégorie A	Ensemble	29 100	29 300	29 400	29 000	28 900	28 800	28 800	28 000
	Hommes	34 200	33 900	33 800	32 800	32 500	32 200	32 000	30 900
	Femmes	25 400	25 700	25 800	25 700	26 100	26 300	26 400	25 900
Catégorie B	Ensemble	19 800	19 700	19 700	19 300	19 500	19 400	19 500	19 300
	Hommes	20 700	21 000	20 800	20 700	21 000	21 000	20 800	20 800
	Femmes	18 900	18 500	18 800	18 200	18 300	18 300	18 500	18 200
Catégorie C	Ensemble	13 800	13 700	13 500	13 200	13 300	13 200	13 000	12 800
	Hommes	14 900	15 000	14 800	14 600	14 800	14 700	14 400	14 100
	Femmes	12 900	12 600	12 500	12 200	12 200	12 100	12 000	11 700

Source : Jaune pensions 2017

[370] Ce résultat est la conséquence de plusieurs facteurs imbriqués ayant des effets opposés : la déconnexion, entre 2004 et 2015, entre l'évolution de la revalorisation des pensions et l'évolution du point d'indice de la fonction publique, la hausse de la durée d'assurance tous régimes nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein, la réforme du minimum garanti, l'évolution de l'indice majoré moyen de fin de carrière (lié à des dynamiques de carrière et à des revalorisations catégorielles et statutaires), et enfin des effets de composition par versant de fonction publique et catégorie hiérarchique.

[371] Cette étude ne permet pas encore de mesurer les conséquences des dernières réformes puisque c'est à partir de la génération 1955 que la durée d'assurance requise pour le taux plein

atteint 41,5 ans et 166 trimestres (l'effet de cette réforme sera atténué par les départs pour carrières longues).

[372] Dans un contexte d'allongement de la durée d'assurance requise, les bonifications demeurent indispensables puisqu'elles permettent aujourd'hui simplement aux femmes de partir en retraite quasiment au même âge que les hommes. Cet allongement doit se faire en proportion de la durée d'allongement des carrières des femmes pour que celles-ci ne soient pas pénalisées, soit en termes d'âge de départ soit de niveau de pension (décote).

[373] Enfin, cette évolution ne vaut qu'à iso-système. Actuellement par exemple les primes sont prises en compte à hauteur de 20% de la rémunération indiciaire brut pour alimenter le régime additionnel de la fonction publique (RAFP), régime par capitalisation[79] (avec un rendement de 3,7%). L'effet que pourrait avoir une meilleure prise en compte des primes sur l'écart de retraites hommes-femmes est difficile à estimer dans la mesure où ce régime ne produit aucune donnée genrée tant sur ses cotisants que sur ses bénéficiaires.

[79] Avec, pour illustration, un rendement de 3,7%

ANNEXE 6 : TYPOLOGIE DES MOBILITES

Source : DGAFP et mission

I / La mobilité imposée pour l'avancement de grade

A. Le principe

Les statuts particuliers de certains corps et cadres d'emplois des trois versants de la fonction publique et l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature conditionnent l'accès à certains grades à la réalisation d'une période de mobilité.

Cette mobilité, de nature fonctionnelle puisqu'elle doit se traduire par un changement de situation de l'agent par rapport à son affectation initiale, peut s'accompagner d'une dimension géographique.

Sa durée est, en général, fixée à deux ans. Elle concerne plus particulièrement les administrateurs territoriaux. Cette obligation s'imposait jusqu'à présent aux directeurs de service pénitentiaire. Elle doit disparaître à l'occasion de la réforme actuellement en cours.

B. La mobilité comme prérequis pour l'avancement de grade dans les trois versants de la fonction publique

a. Dans la fonction publique de l'Etat

Les fonctionnaires du corps des conservateurs du patrimoine[80], du corps de conception et de direction de la police nationale[81] pour l'accès au grade de commissaire divisionnaire et du corps des conseillers économiques[82] doivent avoir accompli une mobilité pour l'avancement de grade.

Une mobilité est par ailleurs prévue, dans le corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation, en ce qui concerne l'avancement au choix (cette condition n'étant pas requise pour se présenter à un examen professionnel), dans le corps de commandement de la police nationale, pour l'accès au grade de capitaine. S'agissant de ce dernier corps, il convient de relever que dans le cadre de la mise en œuvre de PPCR, cette obligation ne concernera que l'accès au grade de commandant.

Seuls deux des corps recrutant par la voie de l'École nationale d'administration lient l'avancement de grade à l'accomplissement d'une mobilité.

Il s'agit du corps des magistrats des tribunaux administratifs et de cours administratifs d'appel et du corps des magistrats de chambres régionales des comptes (CRC).

A titre d'exemple, pour être promu au grade de président de section, les magistrats de CRC doivent accomplir cette mobilité soit dans une autre chambre régionale ou territoriale des comptes, soit à la Cour des comptes, soit dans un service, une juridiction, un organisme, une collectivité ou une entreprise publique pouvant accueillir, au titre de leur mobilité, les fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration.[83]

b. Dans la fonction publique territoriale

Les statuts particuliers des administrateurs territoriaux et des ingénieurs territoriaux en chef imposent aux fonctionnaires de ces deux cadres d'empois une période de mobilité de deux ans pour l'accès au deuxième grade.

---

[80] Décret n° 2013-788 du 28 août 2013 portant statut particulier du corps des conservateurs du patrimoine

[81] Décret n°2005-939 du 2 août 2005 portant statut particulier du corps de conception et de direction de la police nationale.

[82] Décret n°2004-1260 du 25 novembre 2004 fixant le statut particulier du corps des conseillers économiques. |

[83] article L221-2-1 du code des juridictions financières

Compte-tenu des spécificités de la fonction publique territoriale, la mobilité imposée aux fonctionnaires de ces cadres d'emplois peut se traduire par une dimension géographique plus marquée.

En effet, si l'agent souhaite effectuer sa mobilité au sein de la fonction publique territoriale, il doit l'accomplir dans une collectivité territoriale ou un établissement public local autre que celle ou celui qui a procédé à son recrutement.

Contrairement à leurs homologues de l'Etat, les conservateurs territoriaux du patrimoine ne sont pas soumis à une telle condition.

c. Dans la fonction publique hospitalière

Les directeurs d'hôpital doivent accomplir une période de mobilité pour être nommés au grade de directeur d'hôpital hors classe comme le prévoit l'article 21 du décret n° 2005-921 du 2 août 2005 :

« Peuvent seuls être inscrits à ce tableau les fonctionnaires ayant fait l'objet de deux changements d'affectation depuis leur accès à la classe normale du corps, dont au moins un changement d'établissement au sens de l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 susvisée. Toutefois, lorsque le changement d'établissement conduit à un changement de région administrative, un seul changement d'affectation est requis pour l'inscription au tableau d'avancement. ».

A l'instar de la fonction publique territoriale, l'organisation de la fonction publique hospitalière implique que cette mobilité revêt un caractère géographique plus ou moins prononcé.

Les directeurs d'établissement sanitaire, social, et médico-social sont également soumis à cette obligation.

Focus : la mobilité des directeurs(ices) d'hôpital

Pour le corps des directeurs d'hôpital, construit en trois grades (classe normale – hors classe – classe exceptionnelle), l'accès au grade de hors classe est soumis à une obligation de mobilité statutaire[84] : pour accéder à ce grade, et donc ne pas être bloquées dans leur carrière, les directeurs(ices) doivent donc soit effectuer une mobilité géographique conduisant à changer de région soit deux mobilités, dont une peut-être une mobilité fonctionnelle non géographique (détachement sur un emploi autre que directeur d'hôpital dans la même région). La mobilité géographique « de longue distance » est donc plus valorisée qu'une mobilité fonctionnelle ou de « courte distance ». A cette mobilité statutaire s'ajoutent des règles de mobilité en gestion pour l'accès aux 340 emplois fonctionnels (directeurs de centres hospitaliers, directeurs et directeurs adjoints de centres hospitalo-universitaires. Ces règles établies par le comité de sélection pour être inscrites sur la « short list », publiées, indiquent par exemple qu'une nomination sur place e st impossible pour tous les postes de chefs d'établissement (soit 274 postes[85]) ; ce n'est pas le cas pour les postes de directeur adjoint ou de directeur à l'APHP.

[84] Article 21 du décret n°2005-921 du 2 août 2005 : *« Peuvent seuls être inscrits à ce tableau [ie de nomination à la hors classe] les fonctionnaires ayant fait l'objet de deux changements d'affectation depuis leur accès à la classe normale du corps, dont au moins un changement d'établissement au sens de l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 susvisée. Toutefois, lorsque le changement d'établissement conduit à un changement de région administrative, un seul changement d'affectation est requis pour l'inscription au tableau d'avancement. »*

[85] Sauf zone démographiquement défavorable et/ou les conditions d'exercice sont difficiles du fait du contexte local pour les centres hospitaliers

C. La mobilité des magistrats judiciaires[86]

1. Accès au grade fonctionnel hors hiérarchie du corps des magistrats judiciaires

L'article 39 de l'ordonnance 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature prévoit que « *nul magistrat ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie s'il n'a exercé deux fonctions lorsqu'il était au premier grade et satisfait à l'obligation de mobilité prévue à l'article 76-4. Si ces fonctions présentent un caractère juridictionnel, elles doivent avoir été exercées dans deux juridictions différentes* ».

Ainsi, cette obligation de mobilité est composée de deux mobilités :

une mobilité « judiciaire » : occuper 2 fonctions relevant du premier grade (grade d'avancement en-dessous du grade sommital) du corps des magistrats judiciaires. Cette mobilité doit être effectuée dans deux juridictions différentes si ces deux fonctions présentent un caractère juridictionnel ;

une mobilité « statutaire » en dehors du corps judiciaire (article 76-4 de l'ordonnance) d'une durée de 2 ans auprès d'une administration française ou de tout autre organisme de droit public français ; d'une entreprise publique ou privée ou d'une personne morale de droit privé assurant des missions d'intérêt général ; d'une institution ou d'un service de l'Union européenne, d'un organisme qui lui est rattaché, d'une organisation internationale ou d'une 'administration d'un Etat étranger.

A noter

La mobilité statutaire introduite par la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007[87], n'est toujours pas mise en œuvre.
En effet, bien que l'article 36 de la loi précitée prévoyait que l'article 76-4 de l'ordonnance de 1958 s'appliquerait « *aux magistrats nommés dans leur premier poste à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi organique* », lors des travaux relatifs à l'élaboration de la loi organique du 8 août 2016[88], le ministère de la Justice a indiqué que cet article n'était toujours pas mis en œuvre et car il serait difficilement applicable en pratique au regard des parcours professionnels actuels des magistrats judiciaires.

Par conséquent, afin de mettre en cohérence les règles statutaires des magistrats et les pratiques en gestion, mais également pour permettre la parité au sein de la hors hiérarchie, le ministère de la Justice a proposé d'assouplir l'obligation de mobilité de l'article 39 de l'ordonnance de 1958 en ouvrant la hors hiérarchie aux magistrats :

ayant exercé une fonction du premier grade et effectué la mobilité statutaire

ou

ayant exercé 2 fonctions du premier grade (suppression de la mobilité statutaire dans ce cas).

Toutefois, le texte de l'ordonnance issu de la loi organique du 8 août 2016 a maintenu la rédaction initiale de l'article 39 décrite. En revanche, la mise en œuvre de l'article 76-4 a été repoussée et s'appliquera aux magistrats nommés dans leur premier poste à compter du **1er septembre 2020**.

[86] Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ; Décret n°93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958
[87] Loi n°2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats.
[88] Loi n° 2016-1090 du 8 août 2016 organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.

D. Après un avancement au premier grade du corps des magistrats judiciaires

L'article 2 de l'ordonnance de 1958 prévoit que « *nul magistrat ne peut être promu au premier grade dans la juridiction* ***où il est affecté depuis plus de sept années****, à l'exception de la Cour de cassation* ».

Ainsi, l'avancement du second au premier grade oblige l'intéressé à quitter sa juridiction s'il y est affecté depuis plus de 7 ans. Ce changement d'affectation peut impliquer une mobilité géographique lorsque le ressort comporte peu de juridictions.

La durée durant laquelle un magistrat peut rester dans sa juridiction malgré un avancement au premier grade a été portée de 5 à 7 ans par la loi organique du 8 août 2016. Lors des travaux relatifs à l'élaboration de cette loi, le ministère de la Justice a défendu cet assouplissement arguant du fait que cette obligation de mobilité était un frein à l'accession des femmes aux grades de la hiérarchie judiciaire.

E. Le cas particulier des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et des ingénieurs des mines

Il n'existe pas de règles statutaires obligeant les ingénieurs des mines et les ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF) à effectuer une mobilité. Toutefois, lors de l'examen de la fixation des taux de promotion de ces corps, il a été indiqué à la DGAFP que certaines administrations font de la mobilité une étape importante du parcours professionnels des intéressés, notamment en vue d'une accession au grade d'avancement (ingénieur en chef).

S'agissant des IPEF, qu'ils soient affectés au ministère de l'Agriculture ou au ministère de l'Environnement, cette mobilité peut être effectuée avant ou consécutivement à l'avancement.

II / La mobilité dans le cadre de la construction d'un parcours professionnel

La mobilité peut également être un prérequis pour la construction d'un parcours professionnel ascensionnel.

A. La mobilité statutaire des corps recrutant par la voie de l'Ecole nationale d'administration, les administrateurs des postes et télécommunications et les administrateurs du Conseil économique, social et environnemental

Les fonctionnaires des corps recrutant par la voie de l'Ecole nationale d'administration sont soumis à une obligation de mobilité statutaire dont les modalités de réalisation sont fixées par le décret n° 2008-15 du 4 janvier 2008[89].

Sa réalisation est un préalable obligatoire à l'occupation d'emplois de chefs de service ou de sous-directeur d'administration centrale régis par le décret n° 2012-32 du 4 janvier 2012[90], d'expert de haut niveau et de directeur de projet régis du 21 avril 2008[91] ou de directeur de l'administration de l'administration territoriale de l'Etat[92].

D'une durée de deux ans, son objectif est de conduire les fonctionnaires des corps recrutant par la voie de cette école à élargir leur horizon professionnel en quittant l'environnement dans lequel ils ont été initialement affectés pour exercer des fonctions dans un cadre professionnel différent.

---

[89] Décret n° 2008-15 du 4 janvier 2008 relatif à la mobilité et au détachement des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration.

[90] Décret n° 2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'Etat

[91] Décret n° 2008-382 du 21 avril 2008 relatif aux emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet des administrations de l'Etat et de ses établissements publics

[92] Décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat

Son périmètre est large puisqu'elle peut être réalisée au sein des services de l'Etat ou en dehors. Le décret actuellement en vigueur n'impose pas, comme cela a pu être le cas par le passé, une mobilité en service déconcentré, en collectivité territoriale, en établissement pour les agents ayant été précédemment affectés en administration centrale : une mobilité vers l'administration centrale d'un autre ministère, ou dans un autre corps (corps de contrôle ou d'inspection, ou corps juridictionnel) est en effet admise. Une mobilité fonctionnelle n'imposant pas de quitter sa résidence administrative est donc possible.

Concrètement, un membre du corps des conseillers de tribunal administratif et cour administrative d'appel, de même qu'un conseiller de chambre régionale des comptes, sera, en gestion, plus souvent conduit à changer de résidence administrative dans le cadre de sa mobilité qu'un administrateur civil.

B. La mobilité inhérente à certains emplois

La mobilité géographique peut être inhérente à certains emplois en fonction de l'organisation administrative dont ils dépendent.

Pour dérouler une carrière dans une même filière d'emploi, certains fonctionnaires doivent occuper successivement différents postes territoriaux ou à l'étranger. Leur parcours professionnels sera donc constitué de nombreuses mobilités géographiques.

C'est notamment le cas des postes territoriaux de préfets et de sous-préfets, de recteurs, de secrétaire général d'académie, et de l'ensemble des emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat ainsi que les postes d'ambassadeurs.

Les membres des corps relevant de directions à réseau (DGFIP, Douanes…) engagés dans une carrière dite « rapide » (après réussite du principalat) pourront également être amenés à réaliser des parcours « ascensionnels » induisant, à l'occasion de changements de grades, une mobilité fonctionnelle et souvent géographique. L'accès à certains grades (notamment les grades de l'encadrement supérieur culminant dans les hors échelles lettres les plus élevées) impliqueront en effet des intéressés qu'ils occupent les emplois correspondant à ces grades (emplois dont le périmètre peut être précisément défini).

De manière générale, un parcours « ascensionnel » conduira les intéressés à progresser, dans une même filière métier, sur des emplois fonctionnels ou dans des grades correspondant à des postes de plus en plus lourds (et mieux cotés), dont la localisation géographique est variée.

Ce phénomène est accentué par la limitation de l'occupation d'un emploi fonctionnel, règle permettant de mieux distinguer les emplois correspondant à un grade, des emplois de responsabilité correspondant à un statut d'emploi.

C. Les interdictions liées à certaines incompatibilités d'exercice

Il convient de souligner que la mobilité à l'intérieur d'un même bassin d'emplois ou d'un même département/région, peut être entravée par l'existence de règles déontologiques qui ne peuvent être remises en cause : ainsi, un sous-préfet ne pourra-t-il exercer les fonctions de DGS de collectivité territoriale dans la même circonscription. Des règles analogues s'appliquent aux corps de magistrats.

III / Des efforts déployés à travers la mise en œuvre des plans managériaux afin de favoriser le respect de l'objectif de nominations équilibrées.

Les plans managériaux élaborés par les ministères comportent des 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.

Plusieurs outils, en cours de déploiement ou d'expérimentation, peuvent être cités :

- 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 ;

- Le ministère de l'Intérieur, a d'ores et déjà mis en place et valorisé dans son plan managérial l'accompagnement des conjoints et plus généralement l'accompagnement « concret » des mobilités ;
- Le ministère des Affaires étrangères a expérimenté la « double nomination sur emploi à décision du gouvernement » d'un couple d'ambassadeurs.

ANNEXE 7 : CONTRIBUTIONS

1 CGT

Audition CGT
Egalité entre les femmes et les hommes dans la Fonction publique

Avec Mme la députée Descamps-Crosnier

Tout d'abord, la CGT tient à vous remercier pour cette audition que nous vous avons demandée dans le cadre de votre mission.
Pour la CGT l'égalité femmes/hommes est un enjeu majeur de société. Le gouvernement en effet se doit d'être exemplaire, c'est le respect de la Constitution française.

Depuis la signature, par toutes les organisations syndicales et les employeurs de la FP, du Protocole d'Accord Egalité professionnelle entre les f et h dans la FP du 8 mars 2013, nous constatons peu d'avancées concrètes. Les inégalités perdurent pour les femmes fonctionnaires ou les pensionnées des 3 versants de la Fonction publique, comme l'a écrit le Premier Ministre dans sa lettre de mission. Si des avancées ont été faites pour les nominations des A+, pour les autres fonctionnaires les avancées se font beaucoup trop attendre.

De plus, nous vous alertons sur les différentes réformes, telles que sur les retraites, la reconnaissance de la pénibilité, les parcours professionnels ainsi que des rapports comme le rapport Laurent sur le temps de travail où il n'est absolument pas pris en compte la dimension d'égalité femmes-hommes.

Pour la CGT nous vous proposons de développer rapidement les points essentiels des inégalités professionnelles dans la FP:

- **L'inégalité en matière de temps de travail et les temps partiels.** 24% des femmes occupent des temps partiels, contre 5% des hommes femmes dans la FPT 29,9 et 24,8 % dans la FPH.[1]

  Certains des emplois sont des temps partiels subis en particulier dans la FPT, et comment parler de temps choisi quand on connait les horaires induits par les missions de la Fp.

- **L'articulation des temps vie privée/vie professionnelle est difficile** : De gros efforts avec un financement adéquate sont à faire pour la création d'un vrai service public d'accueil des enfants et pas que pour les moins de 3 ans, mais pour les enfants pour le temps péri-scolaire et pendant les vacances scolaires.

[1] Note de l'équipe narcy : « *Les différences de durée du travail constituent une source particulièrement importante de l'écart de rémunération selon le genre au sein de la FPT et parmi les non-titulaires de la FPE.* »

Dans la FPH, de gros établissements n'ont toujours pas de crèche ou de berceaux réservés. Les horaires sont peu compatibles avec une vie de famille. Les salarié-es à temps partiels sont aussi souvent exclus des primes ???, voir l'accès à la formation professionnelle.

Voir expérience au CHU de Poitiers qui a bénéficié à très peu d'enfants

- **Les inégalités en matière de carrière**, les femmes se heurtent au plafond de verre. Elles sont discriminées du fait de la parentalité qu'elles assument toujours pour l'essentiel, les emplois dans lesquelles elles sont concentrées ont beaucoup moins de perspectives de carrières. Pour exemple FPT comme les ATSEM ou FPH les AS qui ne peuvent pas comme dans la filière technique passer en catégorie B

- **Une parentalité qui discrimine toujours les femmes :** La maternité, est toujours « source d'inégalité », les maladies afférentes à la grossesse comme l'indique le protocole d'accord ne sont pas prise en compte? cela a une conséquence dans l'évolution de carrière des agent-e-s. De plus, dans le protocole d'accord de 2013, la mesure 4 est claire : une circulaire devait mentionner que les congés pathologiques, les maladies afférentes à la grossesse ne devaient pas avoir d'impact sur les déroulement de carrière ni affecter la manière de servir. Or à ce jour, elle n'a toujours pas été rédigée …

Voir étude réalisée pour la DGAFP par équipe coordonnée par Narcy et en particulier : *Impact de la naissance d'un enfant sur la rémunération des femmes et des hommes au sein des trois versants de la Fonction publique et du secteur privé : Les résultats obtenus révèlent qu'au sein des différents versants de la fonction publique et au sein du secteur privé, la naissance d'un enfant est un facteur potentiellement important des inégalités salariales entre les femmes et les hommes, puisque celle-ci engendre une perte de salaire journalier pour les femmes mais un effet nul ou légèrement positif sur le salaire journalier des hommes. Cet effet s'accroît avec le nombre d'enfants ».*

- **Les congés maternité et les droits ARTT.** A plusieurs reprises nous avons informé le Conseil Commun de la Fonction publique ainsi que le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Hospitalière concernant le refus des directions de maintenir les droits ARTT aux agences en congés maternité, paternité et adoption. Pour rappel, ces congés n'engendre pas de réduction des droits ARTT. Nous insistons car le refus de ces directions est une discriminions en vers les parents et en particulier pour les femmes.

- **La dévalorisation des emplois dans les filières à prédominance féminine,** Suite aux négociations sur PPCR début d'année 2015, la CGT a fait intégrer un point important : la réduction des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes. Les études menées par les équipes de chercheur.e.s n'ont pas travailler sur la valeur des emplois, c'est à dire salaire égal pour un travail de valeur égal. Voir résolution étude (charte de l'OIT de 1919 transposée très tardivement dans le droit français

Le CESE dans son avis «<u>Agir pour la mixité des métiers</u>" de novembre 2014 appelle à l'action volontariste de la FP dans sa proposition 23 : "*Le CESE préconise que le principe de traitement égal pour travail de valeur égale soit appliqué dans les grilles de rémunération et le régime indemnitaire de la Fonction publique.* »

Proposition 25 : « *Le CESE invite l'Education nationale à organiser une campagne de communication nationale visant à attirer un plus grand nombre de candidats masculins sur le concours de professeur des écoles. Il recommande que soient recherchés les moyens de valoriser le métier de professeur des écoles, dans sa mission éducative essentielle, afin d'en assurer l'attractivité.* »

Une étude devait être menée sur les causes des écarts entre les filières majoritairement féminines et masculines en comparant à niveaux de qualification égaux les différences de rémunération. Cette étude permettrait de mettre en lumière les causes et de pouvoir enfin faire appliquer la loi « un travail de valeur égal, salaire égal » quelque soit la filière.
Or cette étude n'a toujours pas débuté. Les résultats devait être communiqué fin 2016…

Il y a encore beaucoup à faire sur la mixité des métiers. Si les métiers à prédominance féminine et ceux à prédominance masculine étaient comparés en fonction de qualifications pour une revalorisation pour une ségrégation moins importante, cela rendrait certains métiers plus attractifs et meilleure reconnaissance des conditions travail serait faite.

Dans la filière sociale, l'attaque des métiers du travail social accentuera les inégalités salariales entre les f et les h. Cette attaque engendrera une déqualification et augmentera l'emploi à temps partiel (majoritairement des femmes). Une étude de la DRESS d'avril 2014, mentionne que les emplois les plus qualifiés sont majoritairement masculins.

- ➢ **La part variable de rémunération,** les primes, heures supplémentaires…, qui accroissent les écarts.

- ➢ **Les inégalités en matière de pension de retraite, la pension des femmes est inférieure de 40% à celle des homes**

Les pensions retraites, FPE pension moyenne H 2285,08€ bruts mensuels pension moyenne F 1929,91€ bruts mensuels

Les mesures instaurées pour le rattrapage des retraites des femmes disparaissent alors que les inégalités diminuent très lentement : suppression de la bonification de un an pour chaque enfant depuis 2004, ce n'est que 6 mois de durée d'assurance donc ne sert qu'à atténuer la décote. Aussi bien dans le public que dans le privé les femmes subissent lourdement une double peine avec la décote et l'augmentation de la durée de cotisation.

Pour la catégorie active les filières masculines bénéficient plus souvent de bonifications pour pouvoir toucher une retraite pleine et entière lors du départ anticipé

- Les inégalités en matière d'accès à la formation professionnelle, pour l'évolution de carrières

L'amélioration des conditions de travail et la pénibilité : *la pénibilité des emplois à prédominance féminine est souvent sous-évaluée (mouvements répétitifs, TMS, charges lourdes (une auxiliaire de puériculture porte 1T par jour !) milieu bruyant et charge émotionnelle (contact avec la mort, la maladie, la violence…)). Dans les métiers à prédominance masculine, la mixité nécessite d'améliorer les conditions de travail.*

- La lutte contre le sexisme et les violences : 80% des femmes disent être victimes de sexisme au travail, 1/5 avoir été victime de harcèlement sexuel, 5% des viols et 25% des agressions sexuelles ont lieu sur les lieux de travail. Les violences commises en dehors du travail et notamment dans le cadre conjugal ont aussi un impact sur le travail, et conduisent trop souvent la victime à perdre son travail

➢ **L'égalité n'est pas traitée à la hauteur de son enjeu au CCFP**, il n'y a pas de formation spécifique et elle inclue dans la FS3 avec la formation. La CGT, à plusieurs reprises lors des CCFP et de la formation spécialisée n°3 du CC, a demandé la mise en place d'un comité de suivi de l'accord de 2013 afin de pouvoir avancer sur de réelles propositions concrètes. Il se trouve que nous avons des rencontres très irrégulières et peu fréquentes, sans calendrier d'avancement des mesures. De plus, lors d'interpellation auprès de la DGAFP de situations discriminantes dans certains versants, peu ou pas de réponses sont apportées (ex gel de note, droits ARTT dans la FPH…).

2 FSU

ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE

FEMMES/HOMMES - FSU

Ségrégations professionnelles horizontale et verticale

L'emploi reste marqué par la persistance d'inégalités de genre y compris dans la Fonction publique. Ces inégalités prennent de nouvelles formes : elles se rapportent aux conditions d'emploi et de rémunération, aux perspectives de carrière, aux retraites. Elles ont résisté aux nombreuses lois en faveur de l'égalité professionnelle des femmes et des hommes.
Les stéréotypes restent un frein puissant à l'égalité professionnelle : la non-mixité de certains métiers perdure. Dans la Fonction publique, les femmes sont plus souvent concernées par les emplois précaires et sont surreprésentées dans les filières les moins bien rémunérées. Elles sont peu nombreuses dans les emplois de direction et d'encadrement et y sont largement sous représentées.

La première source de l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes est la ségrégation professionnelle : « horizontale » (inégale répartition entre ministères pour la FPE et entre filières pour la FPT) et « verticale » (inégal accès à la catégorie A+, à certains corps et, à l'intérieur d'un même corps, aux grades les plus élevés). Au sein de la FPE, celle-ci provient, d'une part, de la surreprésentation des femmes dans les ministères du Travail et de l'Éducation nationale, deux des six ministères les moins rémunérateurs, et, d'autre part, de leur sous-représentation dans les trois ministères les plus rémunérateurs (Affaires étrangères, services au Premier ministre, Économie).[1]

En 2010, les hommes titulaires percevaient une rémunération mensuelle nette supérieure de 18,9 % en moyenne, soit 365 € en plus par mois, à celle de leurs homologues féminines.[2]En considérant l'ensemble des agents tous versants et statuts confondus, le facteur « genre » contribue à près de 9 % à l'inégalité des rémunérations dans la Fonction publique.

Les politiques de rémunération du personnel doivent évoluer sur le principe *« À travail de valeur égal, salaire égal »*. Mettre à même niveau de rémunération, des emplois qui nécessitent le même niveau de formation et de qualification est une première étape pour favoriser la mixité des métiers et les rendre plus attractifs qu'il s'agisse des filières sociales, enseignantes, infirmières. **En revanche, la ségrégation verticale (« plafond de verre ») plaide pour la mise en place de mesures visant à limiter les inégalités. La promotion de l'égalité salariale nécessite à la fois des actions uniformes pour lutter contre le plafond de verre et des actions différenciées selon les versants de la Fonction publique afin de cibler les facteurs spécifiques contribuant aux inégalités.**

Nombre de politiques publiques ont un impact sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, même si ce n'est pas leur objet principal. Le plus souvent la dimension de l'égalité est ignorée or

[1] http://www.cee-recherche.fr/sites/default/files/webfm/publications/connaissancedelemploi/127-pourquoi-femmes-moins-remunerees-que-hommes-dans-trois-fonctions-publiques.pdf
[2] http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ES488E.pdf

elle doit être intégrée aux réflexions. Cette préoccupation devrait traverser toute l'action publique et les mesures prises être évaluées.

Déclassement salarial des filières les plus féminisées

Les inégalités s'expliquent par une acceptation sociale d'une rémunération moindre des métiers les plus féminisés : les professions enseignantes, sociales ou de santé non-médicales.

L'Insee en juillet 2016 rappelle que les femmes représentent près des deux tiers des enseignants (les enseignants du premier degré sont très majoritairement des femmes : 82,6 % - dans le second degré : 58,2%) dont le salaire est inférieur de 28% à celui de leurs homologues en catégorie A, non enseignants.[3]

Des carrières hachées

Comme le salaire des femmes est souvent le plus faible, ce sont elles qui sont conduites à réduire voire à suspendre leur activité, ce qui impacte leur carrière.

Le « choix » du temps partiel, du congé parental est le plus souvent fait par des femmes : 17 % des femmes titulaires exercent à temps partiel contre 3,5 % des hommes (enseignants : 13,7 % contre 3,7 % pour les hommes) ; 96,2 % des agents en congé parental sont des femmes. On retrouve dans la Fonction publique les effets des comportements sociaux majoritaires.[4]

La réduction du temps de travail (passage au temps partiel, réduction des heures supplémentaires) des femmes suite à une naissance qui est la principale cause de l'effet négatif sur leur salaire journalier ce qui contribue à accentuer les écarts de rémunération entre femmes et hommes. Elle est susceptible de les creuser davantage à plus long terme car elle peut avoir un impact négatif sur l'attribution de promotions et l'accès à des postes à responsabilité.

Par conséquent, pour réduire ces inégalités, les pouvoirs publics doivent prendre des mesures permettant aux femmes de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Il faut une offre suffisante de services publics (crèches, lieux d'accueil pour personnes dépendantes et/ou âgées…) pour permettre aux femmes et aux hommes de concilier vie professionnelle et personnelle sans être obligées d'avoir recours au temps partiel.

Après ces interruptions d'activité, les agentes doivent pouvoir être renommées sur leur poste ou sur un poste comparable dans une zone géographique proche.

À noter cependant que les femmes qui n'ont pas eu de carrière réduite ou interrompue pour élever leurs enfants ont cependant des carrières moins favorables et des rémunérations plus faibles que leurs homologues masculins.

[3] http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1612/ip1612.pdf
[4] http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapport_annuel/RA-egalite-2015.pdf

Déroulement de carrière

Alors que le statut général des fonctionnaires impose le principe d'égalité entre femmes et hommes et que le salaire des agents titulaires est indexé sur une grille indiciaire, les agents masculins perçoivent, en moyenne, une rémunération supérieure de 13,9 % à celle de leurs homologues féminines.[5]

L'administration ne peut pas ne regarder que le grade atteint au moment de la liquidation de la pension. Accéder à un grade ne signifie pas l'atteinte de l'indice terminal de ce même grade. 19,5 % des hommes et 10,1 % des femmes sont rémunérés à un indice majoré (IM) supérieur à 700. Pour les IM « hors-échelle » - indices les plus élevés -, ces pourcentages sont respectivement de 9,6 % pour hommes et 3,7 % pour les femmes.[6]

Les statistiques de la FSU interpellent :

- pour les corps des agrégés, après 20 ans dans le corps : 26,6 % des hommes sont hors-classe mais 17,9 % des femmes seulement en 2015.
- pour le corps des PE : les hommes sont 30 % des promus à la hors-classe pour 18% des promouvables en 2015
- pour les certifiés : en 2016, les femmes sont 65% des promouvables mais 62% des promus à la hors-classe

La recherche de la parité ou d'un ratio de promotions hommes/femmes à l'image de la structure du corps à chaque campagne de promotion n'est pas suffisant. Des suivis de cohortes au sein des corps ou cadres d'emploi pour comprendre les mécanismes en jeu sont nécessaires. L'administration n'est pas actuellement en mesure de fournir les statistiques demandées.

Un déroulé de carrière identique (sur deux grades et avec atteinte des indices les plus hauts) doit être garanti.
Des mesures doivent être retenues : clause de sauvegarde par des pro/pro planchers (FPT notamment) et des clauses de sauvegarde individuelle qui peuvent être basées sur l'ancienneté (dans le dernier échelon, dans le grade).
Une réflexion sur la mise en place de dispositifs de compensation de carrière, dans les situations de carrière ralentie, doit être menée.

➔ Connexion avancement/évaluation ; notion de « rendez-vous de carrière »

Le passage d'un grade à un autre est de plus en plus dépendant de l'avis de la hiérarchie. Même lorsque les règles sont conçues de manière égalitaire, il y a là un espace d'appréciation subjective dont il faudrait pouvoir appréhender les effets. Il faut donc débusquer les implicites dans l'évaluation des personnels, leur gestion et le déroulement des carrières.

Les congés maternités et parentaux, les congés pathologiques et maladies afférents à la grossesse, les périodes à temps partiel ne doivent plus être des périodes pendant lesquelles l'évaluation est absente ou défavorable. Ces « rendez-vous de carrière » peuvent être manqués par les femmes de la même manière que ces congés pénalisent actuellement les enseignantes dans la régularité de leurs inspections.

[5] http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2015/RA_2015.pdf
[6] http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2015/RA2015_theme_6.pdf

➔ **Accès aux « grades à accès fonctionnel »**

Les fonctions retenues sont souvent exercées par des hommes et le vivier qui permet de l'alimenter est également majoritairement masculin.

Dans l'Education nationale, la transposition de ce dispositif par la création d'une classe exceptionnelle à des corps moins rémunérées car féminisées, accentuera les écarts : dans l'exemple ci-dessous, le vivier du 3e grade est constitué par le vivier du second grade (« hors-classe »).

- Agrégés : surreprésentation des hommes dans le vivier « fonctions » (Hommes : 60 %) par rapport au vivier « hors-classe » (Hommes : 53 %) – ensemble du corps : 48 % d'hommes
- Certifiés : surreprésentation des hommes dans le vivier « fonctions » (Hommes : 44 %) par rapport au vivier « hors-classe » (Hommes : 41 %) – ensemble du corps : 38 % d'hommes
- Professeurs des écoles : surreprésentation des hommes dans le vivier « fonctions » (Hommes : 36 %) par rapport au vivier « hors-classe » (Hommes : 35 %) – ensemble du corps : 17 % d'hommes

Plus le corps est féminisé, plus les inégalités s'amplifient.

➔ **Actes de candidature individuelle**

Un acte de candidature à une promotion peut accentuer les écarts (par exemple, pour l'accès au corps des agrégés par liste d'aptitude en 2015 : 56,9% des promouvables, 52,6% des candidats sont des femmes).

L'administration produit et reproduit des inégalités et fabrique des discriminations. Une analyse fine des nominations est nécessaire pour déterminer qui nomme, comment, sur quels critères (formalisés ou non), quels sont les processus de différenciation de carrière.

Des consignes de gestion n'offrent pas des garanties suffisantes aux femmes : exemple des attachés de l'EN : *"L'agent doit bénéficier de l'entretien professionnel car celui-ci constitue un droit pour lui (…) Vous veillerez à ce que les femmes bénéficiant d'un congé pour maternité puissent bénéficier d'un entretien professionnel sous toutes formes que vous jugerez possibles (notamment téléphonique, etc.), sous réserve de leur accord."*

La déconnexion partielle de l'évaluation et de l'avancement (rythme unique d'avancement d'échelon, accès aux grades supérieurs sans barrage) est une première étape pour plus d'égalité femmes/hommes dans le déroulement de carrière. À terme, cette déconnexion doit être totale.

Accès aux emplois les plus rémunérateurs

Dans la Fonction publique, plus les niveaux de rémunération des emplois sont élevés, moins les femmes ont une probabilité d'y accéder (« plafond de verre » : obstacles invisibles ou non qui empêchent les femmes d'accéder aux plus hautes responsabilités).[7]
Les mesures concernant la nomination des femmes dans la haute fonction publique issues du protocole sur l'égalité se concrétisent peu à peu. Cependant il est nécessaire de les élargir aux postes à responsabilité dans l

Dans l'enseignement supérieur et la recherche, la part des femmes enseignantes et/ou chercheures est de 35,9%.[8] Les femmes étant recrutées plus tard que les hommes (à dix mois de plus en moyenne pour les MCF –

[7] http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/etudes/Plafond-de-verre.pdf

PR : 46,5 ans pour les femmes et 43,6 pour les hommes), les indices terminaux risquent de ne pas être atteints.[9]

Le vivier composé de fonctionnaires et qui peuvent donc prétendre à des fonctions supérieures, concerne la tranche d'âge des 30-45 ans. Or les femmes, qui ont pris du retard dans leur carrière, sont décalées par rapport à ce profil type. Entre 30 et 45 ans, elles sont le plus souvent pénalisées par leurs responsabilités familiales ; après 45 ans, il est trop tard pour concurrencer les postulants aux emplois supérieurs. **Les conditions d'âge et d'ancienneté dans les déroulements de carrière peuvent s'avérer extrêmement contraignantes.**

Mobilité

La mobilité est en pratique une contrainte plus forte pour les femmes que pour les hommes qui vivent en couple. Souvent, les femmes y renoncent, qu'il s'agisse d'une mobilité en cours d'études (concours internes de l'ENA), à la charnière du diplôme et du recrutement (séjours postdoctoraux dans l'enseignement et la recherche), ou dans l'exercice professionnel, pénalisant ainsi leur carrière.

La mobilité, garantie fondamentale des fonctionnaires, est une étape importante de la carrière ; elle doit donc être aménagée afin de ne pas constituer un obstacle supplémentaire pour les femmes.

Primes, heures supplémentaires

Primes et heures supplémentaires renforcent les situations de discrimination et cela d'autant plus qu'on s'élève dans l'échelle des rémunérations. En effet, les femmes n'ont pas le temps d'assurer des heures supplémentaires à la même hauteur que les hommes du fait de l'organisation et de la répartition de la vie familiale-vie professionnelle. Elles « choisissent » aussi de ne pas assurer certaines fonctions ce qui les privent des indemnités y afférant.
L'écart de rémunération entre les femmes et les hommes s'accroît tout au long de la carrière. À l'âge de 25 ans, la rémunération des hommes est supérieure à celle des femmes pour toutes les catégories (A : 7 %, B : 6 % et C : 8 %). Cet excédent de rémunération s'accroît à l'âge de 50 ans (A : 25 %, B : 13 % et C : 14 %). Il en résulte un écart considérable des rémunérations annuelles brutes (A : 11 400 €, B : 5 400 € et C : 4 000 €).
Les différences de primes expliquent en partie ces écarts : le manque à gagner moyen des femmes en termes de primes représente 20% pour la catégorie A, 42 % pour la catégorie B et 38 % pour la catégorie C.[10]

Il faut combattre les inégalités salariales qui ont augmenté « par le haut » (stagnation des salaires pour la majorité, hausse forte de la minorité des très hauts salaires), imposer l'égalité salariale femmes/hommes en imposant des sanctions. Il est urgent de rompre avec les logiques de management et d'individualisation, qui se sont multipliées ces dernières années et ont contribué à stopper le resserrement de l'écart des salaires.

---

[8] http://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Charte_egalite_femmes_hommes/90/6/Chiffres_parite_couv_vdef_239906.pdf
[9] http://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2015/16/4/2015-073_Enseignants-chercheurs_554164.pdf
[10] http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/etudes/remunerations-femmes-hommes.pdf

Pensions

Si les différences Femmes/Hommes sont moins importantes dans la Fonction publique qu'au régime général, elles sont cependant importantes. En effet, les inégalités qui existent en matière de rémunération sont transposées au niveau des pensions : écart moyen de 430 € dans la FPE. L'effet de la garantie d'emploi et celui du calcul de la pension sur les six derniers mois ne suffit pas à combler ces inégalités notamment pour les polypensionnés et pour les carrières heurtées.

Le montant moyen des pensions mensuelles brutes de droit direct en paiement au 31 décembre 2012 était, dans la FPE (pensions civiles) de 1 927 euros pour les femmes et 2 357 euros pour les hommes ; dans la FPT (CNRACL), de 1 166 euros pour les femmes et 1 396 pour les hommes ; et pour la FPH (CNRACL) de 1 339 euros pour les femmes et 1 510 euros pour les hommes.

Le système de bonification d'une année par enfant supprimé en 2003 dans la Fonction publique n'a aujourd'hui pas d'impact sur le montant de pension de la plupart des femmes qui partent à la retraite : en revanche dans les années à venir, il aura bien pour effet de réduire le montant de la pension de femmes.

Ces bonifications permettaient de compenser partiellement des inégalités de carrière qui ont une lourde incidence sur les retraites. La réalité des situations de femmes doit être prise en compte (inégalités de prise en charge de l'éducation des enfants, partage des tâches à la maison au détriment des femmes) et compensée tant que ces inégalités subsistent. **La réduction des inégalités de pensions entre hommes et femmes passe par le rétablissement des bonifications pour enfants sans condition, et l'extension de la prise en compte gratuite du congé parental.**

Un autre dispositif « celui des mères de famille de 3 enfants » supprimé par la loi de 2010 a poussé des milliers de femmes fonctionnaires à demander précipitamment leur retraite, alors même qu'elles ne l'avaient pas décidé avant. Rester aurait entraîné pour elles une dégradation considérable de leur pension. Il est également nécessaire de rétablir ce dispositif : en effet, il existe une forte corrélation entre nombre d'enfants et déroulement de carrière : ce système permettait aux femmes de partir sans décote dans des conditions relativement favorable. Seules les femmes nées avant le 1 er janvier 1956 continuent d'en bénéficier. Cela signifie que dans les années à venir au-delà de 2018, les femmes dans cette situation partiront avec une retraite « amoindrie » parfois de beaucoup (application pleine de la décote pouvant aller jusqu'à 25% et année de référence moins favorable). **Il devrait être aussi possible à la Fonction publique de mesurer les effets anti-redistributifs d'une réforme qui n'a pas préservé les droits des femmes.**

La FSU revendique pour les femmes fonctionnaires et les parents ayant élevé seuls leur enfant le rétablissement de la bonification d'un an par enfant, et l'attribution de 4 trimestres d'assurance supplémentaires.

Protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle (2013)

Les mesures réglementaires et législatives ont bien du mal à se mettre en place. La signature d'un protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle en 2013 par les organisations syndicales et les employeurs publics revêt une grande importance. Il porte sur l'ensemble des enjeux liés à l'égalité professionnelle, du dialogue social à la lutte contre les discriminations, de la gestion des carrières à l'articulation entre vie professionnelle et personnelle avec notamment la généralisation d'un congé « paternité » de droit dans la fonction publique. Il reste cependant à mettre en oeuvre certains de ces éléments qui se sont d'ailleurs traduit dans la loi.

La publication d'un registre de situation comparée est obligatoire depuis 2014.

Le MEN vient seulement de nous communiquer en septembre 2016 ce document très incomplet concernant l'année 2014 : nombre d'éléments concernant les rémunérations, les promotions, les avancements de grade ou même les retraites n'y figurent pas. De plus, ce rapport incomplet n'a fait l'objet d'aucune discussion mais a été simplement présenté en comité technique ministérielle. Or la première étape pour aller vers plus d'égalité est d'abord d'identifier et de mesurer les écarts puis dans un second temps de prendre les mesures pour corriger ces inégalités. Pour l'instant le plus important employeur de la Fonction publique qu'est le ministère de l'éducation n'a pas une attitude exemplaire.

3 UNSA

UNION NATIONALE DES SYNDICATS AUTONOMES
UNSA Fonction publique

Bagnolet, le 17 octobre 2016

Luc Farré
Secrétaire général
21, rue Jules Ferry
93177 Bagnolet
☎ 01.48.18.88.29
unsa-fp@unsa.org

Mme Françoise DESCAMPS-CROSNIER
Députée des Yvelines
Assemblée Nationale
126, rue de l'Université
75355 Paris 07 SP

N/Réf : AP/SM/2016 C65

Objet : Égalité professionnelle entre les Femmes et les Hommes dans la fonction Publique.

Madame la Députée,

Lors des échanges que nous avons pu avoir le 20 septembre dernier dans le cadre de la mission qui vous a été confiée, visant à identifier les éventuelles discriminations existantes dans le système de rémunération et de promotion de la fonction publique, vous avez proposé à l'UNSA Fonction publique de vous communiquer des éléments de réflexion complémentaires autour notamment de la mise en œuvre de l'accord du 8 mars 2013 mais aussi, plus largement, sur quelques points clés que nous souhaiterions souligner.

Pour répondre à votre souhait de disposer d'éléments récents concernant le suivi de l'accord du 8 mars 2013 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la Fonction publique, vous trouverez joints au présent courrier deux documents liés au CCFP du 23 mai 2016 dont le point 1 de l'ordre du jour était consacré à ce suivi :

- Déclaration de l'UNSA Fonction publique
- L'article de l'UNSA Fonction Publique sur notre site : http://www.unsa-fp.org/

En complément, vous trouverez également ci-jointe la déclaration de l'UNSA Fonction publique prononcée lors de la présentation du rapport annuel sur l'égalité professionnelle au CCFP du 29 mars 2016.

Enfin, il nous paraît utile de préciser que la formation spécialisée « Egalité, mobilité, parcours professionnels » du CCFP s'est réunie le 12 octobre 2016 en vue d'étudier notamment un projet de circulaire relatif à la mise en œuvre du protocole du 8 mars 2013.
Cette nouvelle circulaire, que nous avons souhaitée et qui sera signée par la ministre de la Fonction publique, rappellera aux employeurs publics leurs obligations et préconisera des actions. Elle reprendra également la mesure 9 de l'accord qui consiste à prévoir dans les CAP et CCP des données sexuées concernant les avancements de grade et les promotions. L'UNSA FP réclame l'application de cette mesure depuis plusieurs années.

[374]

D'une façon plus générale, nous souhaiterions rappeler quelques sujets évoqués le 20 septembre qui sont prioritaires aux yeux de l'UNSA et qui nous paraissent de nature à pouvoir être retenus dans vos préconisations.

Les rémunérations indiciaires

Lors de la première présentation du rapport de situation comparée en juin 2014, l'UNSA Fonction publique avait insisté sur le travail prioritaire qui devait être accompli sur les filières et les métiers, dont les plus féminisés sont dévalorisés en termes de rémunération. Déjà, nous évoquions la refonte des grilles à travers le chantier sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR) qui était pour l'UNSA l'occasion de corriger ces injustices.

→Une attention toute particulière doit être portée à l'intégration de l'égalité professionnelle et à l'objectif de résorber les écarts de rémunération (entre des métiers de même niveau de qualification notamment) dans toutes les discussions qui interviennent actuellement ou interviendront sur les grilles indiciaires.

Les régimes indemnitaires

Très souvent, les régimes indemnitaires favorisent les agents des filières techniques moins féminisées. Pourtant, chaque métier a ses spécificités, ses pénibilités, nécessite un niveau d'expertise.

- → Pour l'UNSA, il conviendrait d'inciter les employeurs publics à regarder ces questions un peu plus finement et à reconnaître chaque métier au regard des contraintes qui y sont liées.
- → *Une vigilance particulière doit être actuellement accordée aux négociations en cours sur le RIFSEEP : par exemple, des employeurs territoriaux s'interrogent sur son maintien en cas de congés maternité, paternité et adoption, s'appuyant sur la carence de textes réglementaires pour la fonction publique territoriale.*

Les déroulements de carrière

Partant du constat que les filières féminisées, dont les conditions statutaires n'ont pas toujours été identiques à celles des filières plus masculines (filière technique notamment), sont victimes d'un retard d'ancienneté pris sur leur déroulement de carrière, il conviendra, dans le cadre des présentations des données du rapport de situation comparée faites en CAP, d'être très attentif au délai moyen d'attente pour chaque grade de chaque filière et ce avant la détermination des ratios d'avancement de grade. Lorsque, pour un grade équivalent, les conditions statutaires sont identiques, il conviendrait de déterminer un millésime de référence commun à tous -femmes et hommes : c'est la population concernée qui devrait déterminer le ratio et non pas le ratio qui devrait -comme trop souvent- déterminer la population.

→L'UNSA Fonction Publique souhaite qu'une vigilance toute particulière soit apportée aux professions médico-sociales qui n'ont pas la même structuration que les cadres types.

Les mobilités

La mobilité reste aujourd'hui un axe du statut. L'UNSA Fonction Publique reconnait les intérêts à changer de poste pour les agents. Mais cette obligation de mobilité ne doit pas constituer un problème au regard de l'égalité femmes/hommes. En effet, il est constaté que la mobilité géographique forcée pénalise le déroulement de carrière des femmes. En effet, il s'agit là souvent d'un véritable frein pour les femmes, plus hésitantes sur la mobilité, y compris pour les formations les premières années dans les écoles de service public.

→Dans le cadre de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, l'UNSA demande, pour un meilleur accès des femmes aux promotions professionnelles et aux avancements de grade, la reconnaissance du parcours professionnel au

regard de la diversité des postes occupés sur une carrière, y compris à l'intérieur d'un même service, d'une même collectivité, d'un même établissement.

→A ce titre, l'UNSA Fonction Publique tient à souligner que la circulaire sus-citée, qui entend privilégier la mobilité fonctionnelle pour l'appréciation des parcours professionnels, ne doit pas prévoir des critères qui viendraient atténuer la portée de cet engagement.

→Les mobilités fonctionnelles doivent être reconnues au même titre que les mobilités géographiques quand une mobilité est consécutive à une promotion ou un avancement.

Le niveau des pensions

Puisque qu'en moyenne, la carrière des femmes est plus courte ou moins rémunérée que celle des hommes, leurs pensions sont souvent inférieures. Cette différence entre femmes et hommes résulte des choix qui sont faits par les individus (par exemple, beaucoup d'hommes privilégient les choix de carrière).

→L'UNSA Fonction Publique demande qu'une réflexion soit menée pour une réelle prise en compte dans la Fonction Publique des interruptions de carrière afin d'éviter ces conséquences. Une neutralisation des effets d'un certain nombre de congés parentaux (en termes de pension, en termes d'impact sur la carrière) constitue un levier qui pourrait être facile à actionner.

La lutte contre les stéréotypes

Le travail d'évolution sur les stéréotypes, sur les représentations, sur les clichés sera de longue haleine. Il doit intervenir de l'école jusqu'aux grandes écoles, par une sensibilisation à tous les niveaux et dans toutes les catégories d'agents publics, en passant par les agents contractuels, jusqu'à la haute fonction publique : formations des équipes encadrantes, des équipes de formateurs, inclusion nécessaire de modules relatifs à l'égalité professionnelle dans tous les types de formation (écoles d'administration publique, formation de prise de poste, formation continue), mixité et appellation des métiers…

Enfin, outre l'approfondissement des points ci-dessus évoqués, la désignation d'un référent égalité professionnelle dans chaque service, que l'UNSA appelle de ses vœux depuis la phase de négociation de l'accord du 8 mars, constituerait un atout pour la mise en œuvre de celui-ci comme des mesures que vous pourrez préconiser sur ces sujets.

La fonction publique se doit d'être exemplaire dans le domaine de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes afin que la question serve la cause des femmes et des hommes, agents publics qui doivent occuper des emplois de qualité pour un service public de qualité.

Nous restons à votre entière disposition sur les sujets portant sur l'organisation du travail, le temps de travail, ou tout autre point dont vous souhaiteriez un développement particulier.

Avec mes respectueux hommages, je vous prie d'agréer, Madame la Députée, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Bien à vous

Luc Farré
Secrétaire général
UNSA Fonction Publique

UNSA Fonction publique
21, rue Jules Ferry 93177 Bagnolet Cedex
☎ 01.48.18.88.29 🖷 01.48.18.88.95 ✉ unsa-fp@unsa.org

UNION NATIONALE DES SYNDICATS AUTONOMES
UNSA Fonction publique

Madame la Ministre,

Notre propos sera centré sur le suivi de l'accord relatif à l'égalité professionnelle dans la Fonction publique puisque nous avons fait nos observations sur le rapport annuel lors d cela séance du CCFP du 29 mars dernier.

L'UNSA est très attachée au suivi des accords.

Pour ce qui concerne l'accord sur l'égalité professionnelle, le suivi approfondi permet de pointer ce qui est fait et ce qui reste à faire ou à améliorer.

C'est pourquoi l'UNSA était favorable au maintien du comité de suivi de l'accord plutôt qu'à son intégration dans la FS égalité du CCFP.

L'UNSA est satisfaite de la séance de travail du 13 mai organisée par la DGAFP, qui a conduit aux propositions faites aujourd'hui qui reprennent également pour partie celles faites par les organisations syndicales.

L'UNSA est globalement favorable à ces propositions, qui vont dans le bon sens pour que soient mises en oeuvre toutes les mesures contenues dans l'accord.

Nous le disons à chaque occasion, cette mise en oeuvre complète est une des clés pour faire progresser l'égalité professionnelle dans la fonction publique.

Ces propositions sont positives. Une circulaire de votre part rappelant les principes et obligations prévus dans l'accord, ou les textes qui en résultent, paraissait en effet indispensable depuis celle de juillet 2013.

Pour l'UNSA, cette circulaire devra être particulièrement prescriptive sur certains points d'application du protocole, comme notamment la production d'études comparatives ou les présentations des données sexuées devant les CAP ou encore la mise en place des chartes du temps.

En effet, une des difficultés des instructions transverses est qu'elles ne sont pas spécifiques à une thématique donnée (par exemple l'organisation des CAP relève d'une circulaire ministérielle qui peut omettre le rappel des obligations relatives à l'égalité professionnelle).

D'où l'intérêt de désigner un référent égalité professionnelle dans chaque service, proposition que l'UNSA a portée durant la concertation autour de l'accord égalité, et qu'elle se satisfait de voir enfin retenue dans les priorités d'actions inscrites dans le rapport annuel. Cette disposition devra donc, à notre sens, être intégrée dans votre circulaire.

Plus précisément pour ce qui concerne les propositions pour aller plus loin dans la mise en œuvre des mesures contenues dans l'accord, on voit bien qu'elles se répartissent essentiellement en trois catégories d'actions en direction des acteurs : la sensibilisation, les incitations fortes voire les obligations, les réflexions à conduire pour approfondir tel ou tel sujet.

Pour l'UNSA, un certain nombre de sujets importants doivent pouvoir s'inscrire dans ces actions :

➢ La présentation du rapport annuel au parlement : dans quelles conditions, avec quels débats en perspective ?

➢ Un véritable réexamen des règles de mobilité dans chaque versant de la fonction publique.

➢ Des formations à tous les niveaux sur l'égalité professionnelle.

➢ L'ouverture des chantiers QDS sur la représentation équilibrée et action sociale en lien avec l'articulation vie professionnelle / vie personnelle.

➢ Le guide des congés familiaux que vous nous avez soumis doit pouvoir bénéficier des retours des organisations syndicales et doit être complété par une partie sur les autorisations d'absence.

➢ La transparence sur la gestion des cas signalés de violences ou de harcèlement.

➢ Enfin, les trois versants de la fonction publique doivent avancer en parallèle sur la majorité des mesures de l'accord.

En conclusion, Madame la Ministre, si nous poursuivons dans la voie d'un suivi renforcé et partagé de l'application de l'accord, dans le cadre d'un dialogue social à tous niveaux, qui s'appuie sur des données et bilans objectifs, l'UNSA ne pourra que s'en satisfaire et l'égalité professionnelle dans la fonction publique que progresser.

Extrait du UNSA Fonction publique

http://www.unsa-fp.org/?CCFP-Egalite-Femmes-Hommes-comment-aller-plus-loin

CCFP : Egalité Femmes - Hommes, comment aller plus loin ?

- Actualités -

Date de mise en ligne : mardi 24 mai 2016

Copyright © UNSA Fonction publique - Tous droits réservés

Le 8 mars 2013, le protocole d'accord sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique a été signé à l'unanimité des employeurs et des organisations syndicales.
Le CCFP du 23 mai 2016, 3 ans après la signature, a fait le point sur les mesures déjà mises en oeuvre mais aussi sur les pistes pour aller plus loin.

L'UNSA-FP estime que le chemin vers l'égalité passe par des étapes comme celle suivi de l'accord par le CCFP et par la nécessité de réaffirmer une politique volontariste fondée sur des mesures concrètes et incitatives.

L'accord concerne 5,4 millions d'agents publics. Il prévoit la mise en oeuvre de 15 mesures organisées en quatre axes :

- le dialogue social, élément structurant pour parvenir à l'égalité professionnelle ;
- l'égalité dans les parcours professionnels et les rémunérations ;
- une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie personnelle ;
- la prévention des violences et harcèlements sur le lieu de travail.

Pour l'UNSA, il faut maintenant agir au plus prêt du terrain et des agents.

- Un dialogue social en CT sur le rapport de situation comparée contenu dans le bilan social et en CAP autour de données sur les avancements et promotions.
- Un guide sur les congés familiaux est en préparation mais devra aussi couvrir les autorisations d'absence.
- L'Unsa demande la désignation d'un référent égalité dans chaque service.
- Une nouvelle circulaire sur les mesures de l'accord, signée par la ministre de la fonction publique, va être envoyée.
- La composition des jurys doit être équilibrée, leur présidence alternée.
- L'UNSA revendique le renforcement du CESU garde d'enfant (Chèque emploi service universel).

Inciter la prise en compte de la dimension égalité professionnelle en développant une politique construite autour :

- de la présentation d'études comparatives H/F présentées au CT des établissements, des collectivités , des ministères et au Conseil Commun de la Fonction Publique y compris sur les avancements et les promotions.
- d'une politique de labellisation permettant de reconnaître les réels progrès dans la durée.
- de priorités en termes de formation et de sensibilisation à l'égalité professionnelle.
- de démarches intégrées.

Les pistes pour aller plus loin :
<a href="IMG/pdf/fiches_ccfp_accord_egalite_versionconsolidee.pdf" title='PDF - 512 ko' type="application/pdf">

Copyright © UNSA Fonction publique

UNION NATIONALE DES SYNDICATS AUTONOMES

UNSA Fonction publique

CCFP 29/3/2016

Rapport annuel sur l'égalité professionnelle Edition 2015

Déclaration de l'UNSA Fonction publique

Madame la Ministre,

En participant aux travaux qui ont conduit à l'accord du 8 mars 2013 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, l'UNSA a toujours eu conscience que le chemin serait long pour aboutir aux objectifs que nous nous sommes collectivement fixés dans cet accord qu'elle a signé.

L'UNSA a toujours considéré que c'est bien en réalisant l'ensemble des mesures des quatre axes retenus dans cet accord que l'égalité professionnelle peut progresser : axe autour du dialogue social, axe sur l'égalité professionnelle en matière de rémunération ou de parcours professionnel, axe autour de l'articulation vie professionnelle et vie personnelle et axe de prévention de la violence faite aux femmes.

L'étape du rapport annuel sur l'égalité professionnelle présenté au CCFP est une de ces mesures significatives si son contenu permet d'objectiver des orientations et de définir un plan d'actions.

Concernant le rapport annuel de 2015 que vous nous soumettez aujourd'hui, je reprendrai les propos de Laurence Rossignol, Ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des Femmes et de Catherine Coutelle, présidente de la Délégation aux droits des femmes, propos tenus le 2 mars lors d'un colloque "Femmes et Fonction publique d'Etat" tenu à l'assemblée nationale : *"le rapport annuel mérite d'être travaillé et affiné"* ou encore *"le rapport 2015 est moins clair que celui de 2014 et ne comporte pas plus de statistiques sexuées"*.

L'UNSA reconnaît le travail statistique accompli dans la réalisation du rapport mais considère qu'en effet, le contenu de celui-ci doit évoluer.

Ainsi, certaines données doivent être actualisées tandis que d'autres devraient être systématiquement sexuées. Les données seules, exemptes de commentaires, des tableaux les rassemblant (exemple points 4, 5 et 6 du rapport sur la formation, les conditions, organisation et temps de travail ou encore les relations professionnelles), sont difficilement analysables.

Par ailleurs, une approche en analyse comparée d'une année à l'autre, reprenant notamment le précédent rapport annuel, doit permettre d'apprécier l'effectivité de la mise en œuvre des plans d'actions et du contenu de l'accord. Car la mise en œuvre doit être évaluable.

On pourrait envisager que la formation spécialisée Egalité soit saisie dans la phase d'élaboration du rapport, avant qu'il soit présenté au Conseil Commun, ce qui permettrait de pointer les manques ou insuffisances et de réajuster le contenu, en vue notamment de concentrer les travaux du CCFP sur la définition des orientations.

Concernant les écarts de rémunérations, l'effort cette année a semble-t-il porté sur les métiers les mieux rémunérés, les métiers étant par ailleurs moins bien rémunérés quand ils sont considérés comme féminins.

Or on constate que les femmes continuent à s'orienter vers les métiers féminins mais occupent aussi, dans chaque versant de la fonction publique, les emplois les plus précaires.

Si le dispositif de nominations équilibrées dans des emplois de direction contribue à réduire une part de ces inégalités de rémunérations, l'insuffisance de l'attention apportée à cette situation, pourtant contenue dans l'accord au moment de la négociation PPCR, doit être pointée. A cet égard, l'UNSA a souhaité que le travail sur les grilles relatives à la filière sociale s'engage au plus vite et a souhaité que les grilles de la filière paramédicale soient améliorées.

Les études réalisées dans le cadre du suivi de l'accord ont, quant à elles, démontré que les écarts de rémunération sont liés à des facteurs métiers mais aussi de temps de travail, d'interruption de carrières et de stéréotypes. La question de l'évolution des représentations sociales doit continuer à être investie, celle de l'impact, sur le déroulement de carrière, des choix faits en matière de temps partiel ou congés familiaux, doit être approfondie.

Ces sujets interrogent la formation dans la fonction publique au sens large.

En termes d'accès aux formations professionnelles d'une part, auxquelles les femmes ont généralement un moindre accès. Ainsi en est-il de la probabilité d'accès des hommes à une formation professionnelle dans la FPE (+4 points que les femmes).

Pour les formations sensibilisant à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes d'autre part, la formation lors de la prise d'emploi par exemple.

La mesure 5 – 1 de l'accord : sensibilisation relative à l'égalité professionnelle F/H, doit faire l'objet d'un effort soutenu de l'attention portée au contenu des formations et à leur objectif.

Mauvaise élève au regard de cette mesure : la circulaire du 5 novembre 2015 relative aux priorités interministérielles fixées à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'Etat pour l'année 2016, a pour priorité n°1 la diversité mais oublie l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

L'UNSA continue à affirmer que l'égalité professionnelle doit avoir sa place dans toutes les formations que les agents publics sont amenés à suivre tout au long de leur carrière. Sur ce point, elle se félicite en particulier de l'engagement de Laurence Rossignol, lors de ce même colloque, à *"regarder de près les formations dans la Fonction publique"*.

L'état des lieux des chantiers importants pour parvenir à l'égalité professionnelle serait particulièrement incomplet si nous n'évoquons pas le temps et les conditions de travail.

On a du retard : en effet, l'accord QVT n'a pas abouti, pourtant il contenait des dispositions en faveur de l'égalité professionnelle.

En conséquence, certes le décret télétravail était nécessaire mais, pour l'UNSA, il demeure insuffisant au regard de l'ambition égalité professionnelle F/H car il n'aborde qu'une dimension. Cette mesure n'est pas susceptible de produire seule une amélioration de l'articulation vie personnelle vie professionnelle. Par exemple, le bilan de la mise en place de chartes du temps, telles que voulues dans l'accord et dans la circulaire d'application du protocole du 8 juillet 2013, est à ce jour médiocre.

Faut-il ici rappeler que l'articulation vie professionnelle vie personnelle constitue l'objet même de l'axe 3 de l'accord ?

Quand alors explorerons-nous par exemple modes de garde et l'action sociale ? Ne faut-il pas réfléchir à la mise en place de crèches installées dans les cités administratives et ne faut-il pas revenir à la généralisation du CESU (chèque emploi service universel garde d'enfant) ?

Plus spécifiquement autour des conditions de travail, l'exposition aux risques psycho sociaux est reconnue supérieure pour les femmes : un renvoi à la FS4 et à la concertation en cours sur les SST doit pouvoir être effectif. Il en est de même sur les sujets de la prévention et de la protection.

Vous le voyez, Madame la Ministre, nos travaux restent encore nombreux mais les rappeler a un avantage : celui de constater qu'ils sont inscrits dans l'accord du 8 mars 2013.

C'est pourquoi l'UNSA insiste à nouveau pour que tous les aspects de l'accord et toutes les mesures qu'il contient fassent l'objet d'une réelle mis en œuvre.

Certes, nous le constatons lors de la FS Égalité quand nous examinons le calendrier de réalisation des mesures, beaucoup de choses ont été faites depuis 3 ans, en particulier dans la parution des textes réglementaires ou encore la représentation équilibrée dans les diverses instances.

Pour l'UNSA, trop de mesures s'adressant à l'ensemble des agents publics sont pourtant inachevées.

Les RIME devaient être revus, seules la FPH et la FPT l'ont fait à ce jour (Mesure 4.4).

Sur la question des stéréotypes : les mesures tendant à lutter contre les stéréotypes et les discriminations (mesures 5 : communication, référentiels de formation, formations initiales et continues, mixité des métiers) sont insuffisamment abouties.

Les différences entre versants ou entre ministères sont importantes, malgré, pour l'Etat, l'existence de feuilles de route ministérielles.

Les dispositifs RH de proximité prévus par l'accord, en particulier l'information sur le déroulement de carrière ou encore les entretiens individuels, sont trop souvent ignorés. Nous en voulons pour preuve la proposition de la DGAFP consistant créer un réseau de référents égalité dans les services, création que l'UNSA avait réclamée lors de la négociation de l'accord et dont on reconnaît maintenant le bien-fondé.

Le dialogue social, qui constitue l'axe 1 de l'accord, ne joue pas encore à plein, que ce soit sur la présentation de données sexuées aux CAP ou pour de véritables discussions autour des bilans sociaux.

Madame la Ministre, il ne s'agit pas aujourd'hui pour l'UNSA de dénoncer des carences mais de souligner les améliorations attendues dans la nécessaire mise en œuvre de l'ensemble des mesures de l'accord relatif a l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la Fonction publique.

Nous savons tous que tout compte, maintenant et sur le long terme pour parvenir aux résultats que nous souhaitons.

4 FHF

AUDITION FHF AVEC MME DESCAMPS CROSNIER- 6 OCTOBRE 2016

LA PERSISTANCE DES INEGALITES ?

Dans la fonction publique, le statut et des règles strictes pour recruter et rémunérer les agents publics ont semblé longtemps une garantie suffisante contre le risque d'inégalité et d'arbitraire dans le déroulement des carrières. Un mode d'entrée généralement par concours, sur la base du mérite, des promotions également au mérite et/ou à l'ancienneté, une rémunération définie en fonction d'une grille nationale... tout ceci laissait supposer qu'il n'y avait pas de place pour un traitement inégal entre les hommes et les femmes.

En mai 2014, lors des Salons de la Santé et de l'Autonomie, la FHF a organisé une Agora sur ce thème, intitulée : « **77% de femmes dans la Fonction Publique Hospitalière, comment poser la question de l'égalité professionnelle ?** ». Il est ressorti de ces échanges que nous ne disposions à l'époque que de peu de données pour contredire des certitudes partagées par nombre de managers.

Aujourd'hui, les données, si elles restent frustres, notamment pour la FPH, permettent de dresser un état des lieux plus nuancé, et ainsi de proposer quelques pistes d'actions.

BILAN SOCIAL 2014

Au sein des 280 établissements ayant saisi leur bilan social sur la plateforme ad hoc de l'ATIH, la rémunération annuelle moyenne au niveau global est globalement de :

- Hommes : 38,6 K€ à temps plein et 46,2 K€ à temps partiel ;
- Femmes : 30,7 K€ à temps plein et 31,7 K€ à temps partiel.

Quelle que soit la catégorie d'établissement et la quotité de temps de travail, les femmes présentent globalement une rémunération moyenne inférieure aux hommes.

	PM			PNM		
	H	F		H	F	
Temps plein	82,8	70,3	18%	30,1	28,8	5%
Temps partiel	67,6	63,2	7%	29,3	30,1	-3%

Au sein du personnel médical, la rémunération moyenne est de :

- Hommes : 82,8 K€ à temps plein et 67,6 K€ à temps partiel ;
- Femmes : 70,3 K€ à temps plein et 63,2 K€ à temps partiel.

Au sein du personnel non médical, la rémunération moyenne est de :

- Hommes : 30,1 K€ à temps plein et 29,3 K€ à temps partiel ;
- Femmes : 28,8 K€ à temps plein et 30,1 K€ à temps partiel.

Au sein du personnel non médical à temps plein, les femmes présentent une rémunération moyenne inférieure à celle des hommes, quelle que soit la catégorie d'établissement.

Alors que la rémunération moyenne des hommes à temps plein est supérieure à celle des hommes à temps partiel, l'inverse est constaté pour les femmes. Ce constat peut s'expliquer par le nombre plus élevé de femmes à temps partiel dans des catégories d'âge ou d'emploi plus élevées.

ANALYSE

Source : Etude « <u>Identification et quantification des sources de l'écart de rémunération entre hommes et femmes au sein de la fonction publique. L'apport de l'analyse non paramétrique</u> » Centre d'étude de l'emploi, Université Paris-Est Créteil

<u>1. 72% de l'écart correspond à des différences de répartition entre hommes et femmes selon les catégories d'emploi et les grades.</u>

- Les études statistiques intègrent le PM dans la catégorie A. Il en ressort que 29% des hommes de la FPH sont en catégorie A, pour 14% des femmes. Cette différence explique quasiment 70% de l'écart salarial entre femmes et hommes dans la FPH, les salaires du PM étant supérieurs au PNM et l'écart de rémunération entre hommes et femmes médecins étant plus important (du fait de l'impact notamment des gardes).

- On constate également, au sein même des métiers, une « ségrégation verticale ». Dans les trois versants de la fonction publique, les femmes sont d'autant moins nombreuses dans les emplois que les responsabilités dévolues y sont étendues. Alors que les femmes sont largement majoritaires (77%), leur part dans les emplois de direction s'élève à seulement 45% dans la FPH. De même, selon le CNG, la parité est quasiment atteinte en 2015 pour le corps des PH et celui des MCU-PH – avec environ 48% de femmes dans les deux cas – mais ces dernières n'occupent que 19% des postes de PU-PH. Enfin, dans les CH, on ne compte à la tête des commissions médicales d'établissement (CME) que 23% de femmes.

- Enfin, à l'intérieur des catégories, les écarts de rémunération sont en partie expliqués par l'ancienneté, qui a un effet déterminant sur le niveau de rémunération dans la fonction publique. Or les femmes, et plus particulièrement les mères, accumulent moins rapidement de l'ancienneté que les hommes en raison de leurs interruptions de carrière plus fréquentes. Cela pourrait expliquer pourquoi, même à âge et offre de travail similaires, les femmes titulaires se retrouvent, au sein d'un même grade, à des échelons inférieurs par rapport à leurs homologues masculins en raison d'une carrière moins rapide.

<u>2. L'offre de travail- soit 17% de l'écart de rémunération entre femmes et hommes dans la FPH</u>

La durée du travail constitue la 2de source d'écart de salaire observée. L'écart de salaire diminuerait de 16,9% en cas de durée du travail identique pour les hommes et les femmes. S'il est une source majeure de rémunération réduite, ce facteur d'offre de travail n'en appelle pas moins à une

interprétation prudente en termes de gestion des ressources humaines, la possibilité d'un temps partiel choisi apparaissant comme un des avantages de l'emploi public.

3. 9% des écarts demeurent inexpliqués.

PISTES DE REFLEXION

L'INTÉRIORISATION DES CHANCES OBJECTIVES

Sur l'idée d'un praticien hospitalier, le CHU de Poitiers s'est intéressé à l'impact du genre sur les carrières médicales. Une conférence a été organisée le mardi 17 mars 2015, afin notamment de présenter les résultats d'une étude réalisée en interne sur le sujet.

Cette étude met de nouveau en exergue que la présence féminine diminue à mesure que l'on gravit les échelons de la hiérarchie médicale hospitalière. Au CHU de Poitiers, si au moins 48% des internes de dernier semestre (au 1er novembre 2014) sont des femmes, c'est le cas de seulement 22% des maîtres de conférence des universités (MCU-PH) et des professeurs d'université (PU-PH).

De manière générale, **un peu plus de la moitié des répondants – dont près des deux-tiers des femmes – estiment qu'occuper un poste d'encadrement n'est pas aussi facile pour les femmes que pour les hommes** et le secteur hospitalo-universitaire n'y coupe pas. **Pour l'expliquer, les difficultés de conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle sont particulièrement mises en avant**. Ainsi, la nécessité d'être mobile apparait comme un frein à l'accession à un poste hospitalo-universitaire pour 61% des femmes (contre 54% des hommes). **La vie familiale (dont la maternité) a également été identifiée spontanément comme un obstacle, par 17% des répondants.**

(*Les travaux issus des enquêtes Emploi du Temps de l'Insee confirment que la répartition entre travail professionnel et travail domestique est très inégale entre les sexes, même si l'écart s'est réduit depuis 25 ans (Ricroch, 2012). Les femmes consacrent en moyenne 1 heure et 48 minutes de plus que les hommes aux tâches domestiques en 2010, et cette différence s'accroît avec la présence d'enfants.*)

Enfin, les aspirations professionnelles varient en fonction du sexe des répondants : 55% des femmes ne souhaitent pas être promues, contre 47% des hommes.

LA DISCRIMINATION ?

⇨ Existence de facteurs de discrimination dans le système de rémunération et de promotion ?

Il se peut enfin que les femmes soient victimes de discrimination.
Au sein de la fonction publique, du moins pour les agents féminins dont la rémunération est indexée sur une grille indiciaire, cette discrimination peut se manifester à travers **deux principaux canaux** :

1. Tout d'abord, elles peuvent être victimes de discrimination dans l'accès à certains corps et à certains grades dont l'accès fait l'objet d'un processus de **promotion interne**.

3

Le nécessaire départ en formation longue (école de cadres, AAH, DS, D3S, DH) ou la potentielle mobilité géographique (qu'elle relève d'une obligation pour accéder à un grade supérieur ou d'un risque relatif à l'attribution de postes à l'issue d'un concours qui ne serait pas local) peuvent inhiber les volontés de promotion en interne, que ce soit pour les femmes ou les hommes. Toutefois, l'impact est à ce jour plus nettement marqué pour les femmes.

Toutefois, la répartition H/F des dossiers d'études promotionnelles en cours en 2015 (source ANFH) tend à relativiser cette crainte, cette répartition correspondant à la structure de la FPH.

	Feminin	Masculin	Non renseigne	Total
Nombre stagiaires	14 411	3 011	15	17 437
%	83%	17%	0%	100%

2. Ensuite, les femmes peuvent être victimes d'un comportement discriminatoire de la part de leur hiérarchie dans l'attribution de certaines primes et indemnités, intentionnel ou non. **En 2011, primes et heures supplémentaires correspondaient en moyenne à 16,5 % du traitement brut pour les femmes, pour 27,5 % pour les hommes.**

Concernant le calcul de la prime de service, celle-ci est minorée de l'absentéisme constaté. Or, les EPS (CH Thuir) ayant mené une analyse genrée de leur absentéisme ont constaté un plus fort taux d'absentéisme chez les femmes. Plusieurs raisons sont avancées :

- arrêts longs du fait d'une moindre disponible pour les actions de dépistage et de prévention
- impact des absences enfants malades
- ...

Concernant les éléments variables de paye, il est à noter une probable moindre disponibilité pour effectuer des heures supplémentaires.

PROPOSITIONS

Si l'état des lieux en matière d'égalité professionnelle dans la FPH demeure lacunaire, il nous permet d'esquisser des pistes d'actions.

Propositions de dispositions législatives et réglementaires

- Clarification de l'impact du congé maternité sur la notation/évaluation et l'avancement
- Obligation d'information avant congé parental ou passage à temps partiel

Plus encore que l'accès à la formation, les temps contraints des femmes influent sur leurs interruptions de carrière. La présence d'enfants est susceptible d'engendrer des interruptions d'activité, prolongées pour leur garde et leur éducation, ponctuelles pour gérer leurs maladies. Ainsi, l'inégale répartition des tâches au sein du couple se retrouve également dans la réaction des parents suite à une naissance. Réductions ou interruptions d'activité sont ainsi entre trois à cinq fois plus fréquentes pour les femmes que pour les hommes selon le rang de naissance de l'enfant. Il s'agit

donc de mieux informer les femmes sur l'impact de ces interruptions sur leur carrière, leur rémunération, et à terme leur retraite.

- Selon les statuts particuliers, mener une réflexion, corps par corps, sur l'opportunité du maintien de la mobilité géographique et sur l'échelle territoriale d'organisation des concours.

Si la mobilité géographique est justifiée pour l'accès à certains grades d'encadrement et notamment de direction, ce postulat peut être nuancé pour certains corps de catégorie B (AMA, ADCH). L'organisation de concours départementaux et l'incertitude quant à l'affectation à l'issue des résultats freinent les candidates. Ainsi, nombre d'établissements nous ont fait remonter des cas d'adjoints administratifs refusant le bénéfice du concours d'AMA ou d'ADCH pour pouvoir rester dans leur établissement.

Promotion de démarches égalité

La FHF a signé le protocole sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique le 8 mars 2013. Ce protocole constitue le socle d'une politique volontariste en faveur de la suppression des inégalités. Toutefois rares sont les établissements ayant formalisé une politique de lutte contre les inégalités.

Il nous semble à ce stade fondamental de parier sur la sensibilisation des établissements, et ainsi de promouvoir l'établissement d'autodiagnostic égalité (Sur le modèle de l'outil réalisé par l'ANFH LR et PACA) en annexe au bilan social.

Seule la prise de conscience des établissements permettra la définition de plans d'actions pertinents.

Ces plans d'actions peuvent avoir pour axes :

- l'égalité d'accès aux postes d'encadrement PM/PNM
- l'organisation à des formations à proximité de l'établissement

L'entretien et l'obsolescence du capital humain initial peuvent devenir une source de différences au long des parcours professionnels des femmes et des hommes. L'organisation de la formation professionnelle peut être préjudiciable par sa durée et sa localisation souvent éloignée du lieu de travail, facteurs qui compliquent la participation féminine en partie pour des raisons liées à l'organisation de la vie familiale.

EX : Mention spéciale donnée au CH de Thuir pour son action en matière d'égalité professionnelle, lors des Trophées de l'innovation en Ressources Humaines organisées par la FHF en octobre 2014.

5 SMSP

Novembre 2016

AUDITION PARLEMENTAIRE du SYNDICAT DES MANAGEURS PUBLICS DE SANTE (SMPS) AUPRES DE MME FRANÇOISE DESCAMPS-CROSNIER, DEPUTEE DES YVELINES

Rappel des objectifs de la mission :

Monsieur le Premier ministre a confié à Madame la Députée 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.

1) Présentation du SMPS et du réseau « Parité : what Health ? »

Le Syndicat des Manageurs Publics de Santé (SMPS) est un syndicat de cadres hospitaliers indépendant, structuré pour la défense des cadres et à l'écoute de ses adhérents.

Les valeurs prônées par le SMPS reposent sur :

- son indépendance politique qui lui permet d'agir en toute liberté ;
- la défense des adhérents dans le respect de la déontologie et des droits statutaires ;
- la volonté de promouvoir et de faire reconnaître la fonction cadre à l'hôpital l'association et la participation des cadres aux décisions concernant le fonctionnement de leur hôpital ;
- l'efficacité du service public hospitalier ;
- la promotion de l'hôpital public au sein d'un système sanitaire et social adapté aux besoins de l'usager.

Le SMPS revendique :

- la promotion des intérêts collectifs des professionnels de santé ;
- la défense des intérêts individuels ;
- une compétence et des actions ciblées sur les cadres hospitaliers ;
- une réflexion, une force de proposition pour le devenir de l'Hôpital public dans le système de santé.

Le Réseau « Parité : what health ? » du SMPS :

Corroboré par les dernières analyses du ministère de la Fonction publique, un «plafond de verre» demeure dans notre système de santé :

- les femmes manageuses n'occupent pas les mêmes postes que les hommes ;
- elles sont également moins présentes dans les cercles de réflexion, les réseaux associatifs et d'influence traditionnels.

Pour permettre à la fois aux femmes directrices et cadres à l'hôpital, dans le social et médico-social, mais aussi cheffes de pôle ou présidentes de CME, d'échanger entre elles, de produire des réflexions sur la parité et de donner un nouveau regard sur l'ensemble des débats et enjeux de notre système de santé, le SMPS crée le réseau :
«Parité : What Health ?»

[375]

Son fil conducteur est de défendre la place de tous les manageurs de santé, femmes et hommes, en réfléchissant sur l'articulation entre vie professionnelle et vie privée dans sa globalité.

Parrainé par Catherine Geindre, Directrice générale de l'Assistance Publique-Hôpitaux de Marseille, et Emmanuel Bouvier Muller, ancien Directeur Général du CHU de Nice ; soutenu par Jérémie Sécher, Président du SMPS, le réseau «Parité : What Health ?» a pour objectifs principaux :

- d'organiser des rencontres et de favoriser les échanges entre manageurs occupant des fonctions à responsabilité au sein des établissements hospitaliers, sociaux et médico-sociaux (directrices(eurs), ingénieures(rs) et cadres, cheffes(fs) de pôles, présidentes(ts) de CME, présidentes(ts) de conseil de surveillance...) ;
- de contribuer à la production de statistiques sur la situation paritaire entre hommes et femmes ainsi que son évolution ;
- de constituer un vivier de compétences mobilisables dans l'accès aux chefferies d'établissement et d'accompagner les parcours de femmes manageuses au sein de la FPH notamment grâce à des échanges avec des personnalités reconnues du métier.

Le réseau est accessible sur Twitter (@SmpsParité), LinkedIn et Facebook (Parité WhatHealth).

2) Constat généraux sur la parité hommes/femmes au sein de la Fonction Publique Hospitalière (FPH)

La Fonction publique hospitalière est de loin la plus féminisée des trois fonctions publiques mais elle reste la moins bien valorisée en terme de rémunérations

L'enquête réalisée par le Centre des Etudes et de l'Emploi (CEE) intitulée « Pourquoi les femmes sont-elles moins bien rémunérées que les hommes dans les trois fonctions publiques ? » met en avant deux caractéristiques majeures de la FPH :

- Elle est le versant de la Fonction publique où les femmes sont les plus représentées (80,7 %) ;
- Elle est le versant de la Fonction publique où l'écart de rémunération entre hommes et femmes est le moins élevé (6,6 %, contre 22,7% dans la FPE et 17,5% dans la FPT).

Ce constat, qui reflète l'avantage comparatif certain de la FPH sur les 2 autres fonctions publiques en matière de lutte contre les discriminations salariales entre hommes et femmes, est malheureusement terni par le fait que les grilles de la FPH sont significativement moins bien valorisées que les grilles équivalentes dans les deux autres fonctions publiques.

CONSTAT :
La FPH, très fortement féminisée, est le versant de la fonction publique dans lequel les écarts de rémunérations entre hommes et femmes sont les plus faibles.
Parallèlement, elle reste le versant de la fonction publique le moins bien valorisé en termes de rémunérations.

PROPOSITION :

- Réduire les écarts de rémunération entre hommes et femmes au sein de la fonction publique en alignant les grilles de rémunération de la FPH (très fortement

féminisée) sur les grilles des deux autres fonctions publiques.

Les dernières promotions de hauts dirigeants de la FPH sont parmi les plus paritaires mais restent malgré tout touchées par le plafond de verre

Les hauts dirigeants de la FPH (directeurs(trices) d'hôpital, directeurs(trices) des soins, directeurs(trices) d'établissements sociaux et médico-sociaux), sont depuis longtemps à majorité féminine ou paritaires :

- Directeurs(trices) d'hôpital : 43% de femmes / 57% d'hommes
- Directeurs(trices) d'établissement sociaux et médico-sociaux : 61% de femmes / 39% d'hommes
- Directeurs(trices) de soins : 73% de femmes / 27% d'hommes

Il n'en demeure pas moins que plus on monte dans la hiérarchie, moins les femmes sont représentées. La probabilité d'accéder aux plus hautes fonctions (directeurs(trices) généraux) reste donc significativement plus faible pour les femmes qu'elle ne l'est pour les hommes.

Ce constat peut s'expliquer de plusieurs façons :

- Les femmes sont entrées plus récemment dans les corps de hauts dirigeants de la fonction publique hospitalière. Elles restent donc en moyenne plus jeunes que les hommes et n'ont pas encore accédé aux plus hautes responsabilités (Cf. rapport du CEE) ;
- Un plafond de verre existe bel et bien dans la FPH qui s'observe avec le faible taux de femmes candidates sur les postes à très hautes responsabilités.

CONSTAT :
Au sein de la FPH, les corps dirigeants sont paritaires ou à majorité féminine. Malgré tout, les plus hautes fonctions restent majoritairement exercées par des hommes, traduisant certes la moyenne d'âge moins élevée des femmes mais aussi le fait que le secteur de la santé, malgré son très fort taux de féminisation, n'échappe pas à la contrainte du plafond de verre.

PROPOSITIONS :

- Poursuivre la dynamique impulsée par Mme la Ministre Marisol Touraine en nommant régulièrement des femmes aux plus hautes fonctions de la FPH de manière à briser le plafond de verre.
- Encourager les femmes à candidater sur les fonctions à plus hautes responsabilité en créant des viviers de compétences permettant de valoriser les talents.

3) Les raisons plus particulières des écarts de rémunération entre hommes et femmes dans la FPH

En décembre 2015, le réseau « Parité : What Health ? » du SMPS lançait une enquête sur « la parité telle que vous la vivez dans les établissements de santé ». Deux thématiques y étaient notamment abordées :

1. L'articulation entre vie professionnelle et vie personnelle ;

2. Le parcours professionnel.

Public ciblé : les manageurs hospitaliers (directeurs(trices) d'hôpital ou d'établissement sanitaires et sociaux, Directeurs(trices) des soins, attachés d'administration hospitalière, cadres de santé, ingénieurs)

Voici synthétisées les réponses au questionnaire qui peuvent éclairer sur les freins à l'avancement ainsi que les pratiques managériales discriminantes :

a) Un déséquilibre vie professionnelle / vie personnelle au détriment de la carrière des femmes

1. **Pour 75% des répondants, l'articulation entre vie professionnelle et vie personnelle n'est pas équilibrée (80% pour les femmes, 68% pour les hommes), et ce, au détriment de leur vie personnelle.**
2. **Près de 70% des répondants déclarent qu'il n'existe aucune mesure dans leur établissement pour faciliter l'articulation entre vie professionnelle et vie personnelle.**
3. **Près de 30% des femmes déclarent avoir freiné d'elles-mêmes leur carrière, ne souhaitant plus la faire évoluer après avoir eu des enfants.**

Les raisons qui peuvent expliquer ces réponses :

- Les femmes ayant encore pour la grande majorité la responsabilité des tâches domestiques et de la logistique familiale, le manque de souplesse dans l'aménagement des temps de travail nuit à la conciliation des temps de vie professionnel et personnel : télétravail insuffisamment valorisé, réunions tardives encore trop répandues, déplacements professionnels encore trop nombreux du fait du manque de développement d'outils de visioconférence, etc…
- Par ailleurs, les viviers de compétences à développer étant détectés chez les 30-40 ans (âge où l'on bénéficie d'une expérience professionnelle valorisable et d'une ambition potentielle), les femmes s'en trouvent pénalisées du fait de la garde des enfants en bas âge, impliquant de fortes contraintes logistiques.
- Il existe encore trop peu d'établissements ou de services publics qui offrent des facilités aux familles pour les aider dans la gestion de leurs contraintes logistiques (conciergerie, courses, aide à domicile…). Si les crèches sont les structures les plus répandues, elles tendent à diminuer compte tenu de leurs coûts et restent réservées aux catégories aux revenus les plus faibles.

DIAGNOSTIC :
Les difficultés dans l'articulation des temps de vie personnelle et professionnelle pénalisent les femmes plus que les hommes car elles continuent à assumer en grande majorité les contraintes logistiques familiales.

Moins disponibles, elles envisagent moins des promotions professionnelles par peur de ne pas parvenir à tout concilier. Elles freinent d'elles-mêmes leur parcours professionnel, candidatent peu sur les postes à responsabilité, n'envisagent pas de promotion, creusant ainsi les écarts de rémunération avec les hommes au fil du temps.

PROPOSITIONS POUR REDUIRE LES INEGALITES DE REVENUS :

1. **Inciter à l'assouplissement de la gestion des temps de travail** contribuerait à une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie personnelle au bénéfice des femmes mais aussi des hommes, et donc à la réduction des inégalités de rémunération.
2. **Permettre aux hommes d'investir plus le champ de la logistique familiale** en influant sur les mentalités et les comportements (voir mesures ci-dessous).

4. **50% des femmes et 30% des hommes ayant eu des enfants déclarent que cela a freiné leur parcours professionnel.**
5. **56% des femmes et 45% des hommes vivent mal cette situation.**

Les raisons qui peuvent expliquer ces réponses :

Le temps passé par les femmes à la gestion de la logistique familiale est accru avec l'arrivée des enfants. Leur disponibilité diminue du fait de l'accroissement des charges de famille qui restent majoritairement sous leur responsabilité.

Si l'absence pour « maternité » est un droit indiscutable et essentiel pour tisser du lien social et construire la famille, comme elle n'est dévolue qu'aux femmes, elle les stigmatise et leur fait rater des opportunités de promotion professionnelle. Ceci explique que l'arrivée des enfants soit en partie à l'origine d'inégalités de traitement salarial entre les hommes et les femmes, avec des répercussions irrattrapables tout au long de la carrière professionnelle :

- **Concernant le congé maternité dévolu exclusivement aux femmes :** contrairement au congé d'adoption, il est seul réservé aux femmes qui s'absentent pour sur une durée de 16 à 26 semaines (hors pathologie) et qui ne sont pas réglementairement autorisées à reprendre leur travail pendant une durée minimum de 8 semaines.
  Cette absence ne peut se justifier par le seul accouchement (il n'est pas médicalement prouvé qu'il faille s'arrêter de travailler 16 ou 26 semaines pour se remettre d'un accouchement, la réglementation est d'ailleurs plus restrictive dans d'autre pays).
  Cette absence se justifie principalement par l'accueil de l'enfant au sein de la famille. A ce titre, permettre au couple de partager ou de se répartir les jours de congé maternité (aujourd'hui exclusivement réservés à la femme) permettrait d'impulser un changement dans les mentalités tout en permettant aux femmes qui le souhaitent de reprendre leur activité et de poursuivre leur carrière avec un minimum d'interruption.

- **Concernant les réductions de temps de travail pour l'éducation des enfants et impactant durablement le niveau de rémunération :**

- Le congé parental est permis aux hommes comme aux femmes mais elles restent plus nombreuses à le prendre. Il n'est pas sans effet sur les rémunérations et la pension puisque le second renouvellement entraîne une décote de 50% sur l'avancement d'échelon et la prise en compte du service effectif (impactant les droits à retraite).
- Concernant le temps partiel, une même logique peut être appliquée. Les incidences sur les rémunérations et les droits à retraite ne sont plus à démontrer en la matière.

DIAGNOSTIC :
Aujourd'hui, de plus en plus de couples aspirent à une répartition des tâches équitables au foyer comme à l'entreprise. De plus en plus de femmes gagnent mieux leur vie que leur conjoint. Permettre au couple de s'organiser avec souplesse et de se répartir les tâches indifféremment dès la naissance des enfants permettrait de réduire les inégalités et de lutter contre les stéréotypes.

Qu'il s'agisse du congé parental ou du temps partiel, s'occuper de ses enfants n'est pas aujourd'hui rémunérateur alors que cela permet d'investir sur l'avenir. Au contraire, c'est une activité pénalisante d'un point de vue strictement salarial puisque les femmes perdent en salaire à sacrifier leur carrière pour élever les enfants.

PROPOSITIONS POUR REDUIRE LES INEGALITES DE REVENUS :

1. **Transformer le congé maternité en congé de parentalité en laissant libre le couple d'organiser la garde du ou des nouveau-né(s) comme il l'entend** contribuerait à réduire les stigmatisations et éviterait aux employeurs de ne pas miser principalement sur les potentiels masculins à qui confier les projets d'envergure ou proposer des promotions. L'accueil de l'enfant devrait pouvoir bénéficier au père comme à la mère (à l'instar de ce qui est fait pour le congé d'adoption).
   Au Danemark, les six dernières semaines du congé maternité peuvent bénéficier indifféremment au père ou à la mère.
2. **Valoriser le temps consacré à l'éducation des enfants** en gommant les effets négatifs du congé parental et du temps partiel sur la l'avancement d'échelon et le calcul du temps de travail effectif.

6. **32% des femmes ayant eu des enfants se sont vu reprocher par leur hiérarchie la prise d'un congé maternité ou parental (4 % des hommes concernant le congé paternité ou parental).**
7. **71% des répondants pensent que le remplacement d'un collègue en congé maternité, paternité ou parental n'est pas assez bien organisé.**
8. **78% pensent qu'il n'est pas assez bien valorisé.**

Les raisons qui peuvent expliquer ces réponses :

- Les absences pour congé maternité ne sont pas sans conséquences sur les organisations de travail. Elles impliquent des remplacements (pas toujours évidents) ou des transferts de charge de travail sur des collègues (déjà bien occupés et souvent mal préparés).
- Outre le fait de stigmatiser les femmes (et de les faire culpabiliser), cela suscite un certain mécontentement au sein des équipes (mal voire non valorisées) et chez les employeurs (plus réticents à l'embauche ou à la promotion de femmes en âge de procréer).

DIAGNOSTIC :
S'il est important de permettre aux femmes et aux hommes de s'absenter pour une maternité ou un congé parental, il est tout aussi important de faciliter l'organisation et la valorisation des équipes chargées de prendre le relai pendant ces absences. Cela permettra de moins stigmatiser les femmes (majoritaires à prendre les congés) et donc indirectement de moins entraver leurs parcours professionnel.

PROPOSITIONS POUR REDUIRE LES INEGALITES DE REVENUS :

1. **Faciliter les remplacements de personnes en congés maternité, paternité ou parental** par la mise à disposition de professionnels en formation ou en stage professionnel (avec facilités de prise en charge financière pour l'employeur).
2. **Valoriser les professionnels assurant les intérims de personnes en congé maternité paternité ou parental** par l'octroi d'une majoration de prime ou d'un avancement plus rapide.

b) Une gestion des talents encore insuffisamment développée

Les résultats de l'enquête du réseau « Parité : what health ? » nous apportent trois enseignements qui militent en faveur d'une gestion renforcée et plus équitables des talents :

1. Pour permettre une promotion professionnelle, *les critères qui ont le plus de valeur aux yeux des managers de santé ne sont pas toujours perçus comme ceux qui comptent le plus dans les faits*. En particulier concernant la compétence et les résultats obtenus (beaucoup de valeur aux yeux des professionnels mais comptant peu) ou la richesse du réseau (assez peu de valeur aux yeux de professionnels mais comptant beaucoup).
2. Contrairement aux hommes, *pour les femmes, la formation professionnelle passe avant le réseau professionnel*.
3. *La moitié des managers de santé souhaitent plus de transparence et d'information* pour leur permettre de mieux les accompagner dans leur parcours professionnel.

Les raisons qui peuvent expliquer ces réponses :

- Monter dans l'échelle sociale c'est aussi et avant tout grâce au réseau professionnel. Les femmes, moins disponibles du fait de leur investissement familial, « réseautent » moins et ont donc moins de chance d'être détectées.
- Par ailleurs, pour beaucoup de manageurs, les critères de compétence devraient primer sur la richesse du réseau alors que dans les faits, ils estiment que c'est la richesse du réseau qui prime sur la compétence professionnelle.
- En l'absence de réseau, c'est la transparence de l'information, la mise à disposition de formations adaptées ainsi que la création de viviers de compétences qui permettra aux femmes de mieux se positionner sur des postes à responsabilité.

DIAGNOSTIC :
Moins disponibles pour entretenir un réseau, les femmes perdent des opportunités de promotion.

PROPOSITIONS POUR REDUIRE LES ECARTS DE REVENUS :

1. **Développer un programme de formations ciblées sur l'accès aux postes à responsabilités** en les aidant à en décrypter les codes et à prendre conscience de leurs potentiels.
   De nombreux pays (Royaume Uni, Suède, Belgique) ont mis en place des programmes de ce type qui ont pu faire leur preuve et propulser les femmes à de très hautes fonctions en les y préparant au mieux.
2. **Constituer ainsi des viviers de compétences mobilisables** qui pourraient être amenées à rencontrer des offreurs lors de salons dédiés à la promotion professionnelle afin de briser les plafonds de verre.
3. **Poursuivre la politique active** instaurée depuis quelques années en nommant des femmes aux plus hautes fonctions de la FPH dans le but de faire évoluer progressivement les mentalités.

4) Analyse plus fine de la réglementation en vigueur pour expliquer les écarts de rémunération entre hommes et femmes tout au long des parcours professionnels

L'impact du congé parental et du temps partiel sur les droits à une pension de retraite

La règlementation, tant privée que publique, s'efforce de corriger les effets sur la carrière des choix de vie familiale. Ainsi, le congé maternité est assimilé à du temps de services effectifs, tant en termes de rémunération (rémunération sur la base d'un temps plein, période non comptabilisée comme absence pour le calcul de la prime de service) qu'en matière de retraite. L'intégralité du congé maternité compte en durée d'assurance et est prise en compte comme services effectifs au moment du calcul de la liquidation.

L'aménagement du temps de travail (temps partiel) suit en partie ce régime. Le temps partiel de droit (jusqu'aux 3 ans de l'enfant) sera assimilé à un temps de services effectifs à hauteur de 100% en assurance et en liquidation.

En revanche, le temps partiel sur autorisation, au-delà des 3 ans de l'enfant, sera pris en compte à 100% en durée de l'assurance mais en temps réel travaillé au moment du calcul de la liquidation. Cette règle s'applique également au congé parental (congé non rémunéré accordé au fonctionnaire pour élever son enfant jusqu'aux 3 ans de celui-ci). Cela signifie qu'un parent qui fait le choix d'élever

ses enfants en travaillant moins sera doublement pénalisé : d'une part par une rémunération moindre, et d'autre part par l'application possible d'une décote à sa pension de retraite.
Or, comme ce sont encore souvent les femmes qui font le choix de se consacrer à l'éducation des enfants, elles en supportent les effets pénalisants.

Pourtant, **si le temps passé à élever des enfants n'est que peu valorisé, il représente un investissement important à l'échelle d'une société**. C'est pourquoi le constat récurrent d'une « pénalité » appliquée aux professionnels qui font ce choix apparaît incohérent, en plus d'inéquitable.

CONSTAT :
Aujourd'hui, la décote appliquée aux pensions de retraite des fonctionnaires ayant bénéficié d'un congé parental se justifie par le fait que cette période, non rémunérée, n'a pas donné lieu à cotisation.

PROPOSITIONS :
- Imaginer un dispositif permettant de pallier cette difficulté (dans le cadre des réflexions concernant le revenu universel ?).

Les freins liés aux règles imposées par le statut (mobilité géographique obligatoire, mutation professionnelle, formation initiale, concours…)

Selon une enquête réalisée par le SMPS au sujet de la mobilité des manageurs hospitaliers :
- La mobilité géographique est vue comme plus facile par les hommes, pour toutes les catégories d'âge, surtout pour les plus de 35 ans.
- Pour les femmes, plus elles avancent en âge, plus elles estiment que cette mobilité est difficile.
- Pour les hommes, c'est à partir de 45 ans que cette difficulté est mise en avant.
- La mobilité est perçue comme une opportunité de manière très similaire par les hommes et les femmes.
- Plus ils avancent en âge, moins les hommes et les femmes perçoivent cela comme une opportunité.
- Les femmes de moins de 45 ans estiment un peu moins important que les hommes de valoriser et d'encourager la mobilité. C'est l'inverse à partir de 45 ans.

Les raisons qui peuvent expliquer ces réponses :

Les femmes, plus impliquées dans la garde des enfants en bas âge, sont probablement moins disposées à engager une mobilité géographique au moment où leur parcours professionnel tendrait à valoriser une telle mobilité. C'est la raison pour laquelle, les femmes voient comme très difficile la mobilité géographique lorsqu'elles ont moins de 35 ans même si elles en perçoivent l'intérêt en terme de déroulement de carrière.

Ce résultat est à corréler avec celui de l'enquête du réseau « Parité : what health ? » qui montrait que les femmes étaient plus nombreuses à mettre d'elles-mêmes un frein à leur carrière à l'arrivée des premiers enfants.

CONSTAT :
La mobilité géographique est plus difficilement vécue par les femmes que par les hommes dans la gestion de leurs parcours professionnels. Lorsqu'elle est obligatoire (dans les textes ou selon les usages) elle peut justifier le fait les femmes mettent d'elles-mêmes un frein à leur carrière en ne candidatant pas sur les fonctions à responsabilité (on retrouve alors peut de candidates sur les short-listes des emplois les plus élevés).

PROPOSITION :

- **Assouplir les conditions de mobilité géographique pour permettre aux jeunes femmes de poursuivre leur carrière professionnelle** tout en préservant leur équilibre de vie personnelle. Par ricochet, cette mesure pourrait aussi permettre aux hommes, qui sont de plus en plus nombreux à le souhaiter, de ne pas sacrifier leur vie personnelle au profit d'une mobilité géographique.

5) Bonnes pratiques permettant de réduire les écarts de rémunération entre hommes et femmes :

Chartes et labels :

La Charte de l'égalité professionnelle et de l'égalité des chances du Ministère des Affaires étrangères fixe ses objectifs pour la période 2008-2011 en faveur de l'égalité hommes-femmes. Elle préconise des actions qui concernent le suivi des parcours professionnels, les formations, l'organisation du temps de travail ou encore l'encadrement de la mobilité.

Le label diversité des ministères, des collectivités, des établissements de santé est une démarche volontariste, qui oblige les gestionnaires publics à travailler sur le long terme et à communiquer sur les obstacles rencontrés et les solutions pour parvenir à une meilleure représentation de la société au sein même des administrations de l'Etat.

Télétravail :

En matière de télétravail, le rapport du CGIET sur les perspectives de développement du télétravail dans la fonction publique, rendu en 2011, indiquait, qu'à cette époque, aucune convention d'établissements n'avait encore été signée (sondage réalisé auprès des principales structures : APHP, HCL, APHM, CHU/CHRU) et que le télétravail ne concernait que quelques rares individus (estimé à 1 pour 70.000 dans les hôpitaux).

Ces chiffres traduisaient un retard de la fonction publique hospitalière sur les deux autres. Désormais, des établissements hospitaliers testent et mettent en place des modalités de télétravail. Ainsi, un projet de charte du télétravail à l'AP-HP a été rédigé pour permettre sa mise en place dès 2015, après avis des instances consultatives.

Ce projet prévoyait que :

- Jusqu'à douze jours de travail par an pourraient, sur la demande du cadre et en fonction du poste de travail, être consacrés au télétravail. Ces 12 jours annuels ne seraient pas reportables d'une année sur l'autre.
- Le dispositif reposerait sur la rédaction d'un arrêté individuel de télétravail, intégrant les activités éligibles et les plages horaire de disponibilité, et sur la description de l'organisation de la continuité.
- Les activités éligibles en télétravail doivent être précisément décrites pour permettre d'être évaluées. Seraient privilégiées l'élaboration de plannings, la rédaction de projets, procédures et compte-rendu, la réalisation d'articles, la préparation de formation, la préparation et le suivi du budget, la réparation des entretiens d'évaluation.

Cette charte validée, elle est désormais en test dans les hôpitaux parisiens.

Visioconférence et téléconférence :

Les modalités d'assouplissement des temps de travail (avec notamment la possibilité de limiter les déplacements professionnels grâce aux outils modernes de communication et d'échange) sont encore insuffisamment utilisées quand elles existent.

La mise en place des Groupements hospitaliers de territoire (GHT) dans la fonction publique hospitalière va nécessairement accroitre le besoin de mobilité des cadres et des dirigeants, rendant indispensable le développement des outils de visioconférence et téléconférence tant par souci d'efficience économique que d'articulation entre les temps de vie professionnelle et personnelle.

Fin des réunions tardives

Certaines administrations comme le Trésor public ont mis en place des chartes du temps de travail proscrivant les réunions tardives qui ne sont pas un signe d'efficacité et qui ne permettent pas de bonnes conditions d'articulation entre les temps de vie personnelle et de vie professionnelle.

6 MISSION CADRES DIRIGEANTS (SGG)

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT
Mission cadres dirigeants *Septembre 2016*

Présentation de la politique Cadres Dirigeants de l'État

Sommaire :

1. Présentation générale
2. Détection des potentiels
3. Nomination des cadres dirigeants
4. Formation et accompagnement des cadres dirigeants

Annexes

[376]

1- Présentation générale

- **Une politique ambitieuse initiée en 2010 et qui franchit de nouveaux paliers chaque année**

Les travaux interministériels relatifs aux cadres dirigeants de l'Etat conduits depuis le printemps 2010 sous l'autorité du secrétaire général du Gouvernement (SGG) ont permis de donner corps aux ambitions fixées par le Premier ministre dans sa circulaire du 10 février 2010 relative aux cadres dirigeants de l'Etat. Les objectifs généraux de cette politique – **professionnaliser la nomination et l'accompagnement des cadres dirigeants pour contribuer à la performance des services publics de l'Etat**- ont été renforcés au fil des années (notamment par une circulaire PM du 3 mai 2013, un décret du 24 juillet 2014 confiant explicitement aux secrétaires généraux des missions d'impulsion et de coordination dans la politique cadres dirigeants et un décret du 24 mai 2016 créant un comité d'audition pour les directeurs d'administration centrale).

Derrière la notion de cadres dirigeants, sans portée normative, sont visés « *les postes les plus élevés dans la hiérarchie administrative de l'Etat et de ses établissements publics, dont les titulaires sont nommés en conseil des ministres* » : hiérarchie administrative, laissant expressément de côté la hiérarchie judiciaire, et respectant les modalités de nomination propres à certains corps (préfets, ambassadeurs et militaires). Ce périmètre n'est pas limitatif : les ministères peuvent demander que le suivi s'étende à des postes dont les titulaires ne sont pas nommés en conseil des ministres mais sur lesquels il leur parait intéressant d'échanger avec le SGG pour identifier les meilleurs profils.

Cette politique doit servir de « levier » et de ferment pour une politique ambitieuse vis-à-vis de l'ensemble de l'encadrement supérieur (politique dorénavant portée par la circulaire PM du 10 juin 2015).

- **L'équipe placée auprès du Secrétaire général du Gouvernement**

Le **rôle du secrétaire général du Gouvernement** (SGG) en matière de coordination de la politique de gestion des cadres dirigeants et de pilotage du

réseau des correspondants est bien admis par les ministères, qui ont désigné auprès de chaque secrétaire général **un correspondant « cadres dirigeants »**. Les secrétaires généraux eux-mêmes sont étroitement associés à la conception et au suivi du plan d'actions, à l'occasion des comités des secrétaires généraux réunis par le SGG.

Dans ce cadre, une déléguée aux cadres dirigeants – Madame Florence MÉAUX, magistrate de la Cour des comptes – est chargée auprès du SGG de conduire ces travaux.

Elle dispose d'une petite équipe de 5 cadres, la « Mission cadres Dirigeants » (MCD), chargée de l'appuyer dans la politique menée : une directrice de projet, adjointe de la déléguée et trois correspondants cadres dirigeants, chargés du suivi de portefeuilles ministériels et de domaines d'action spécifiques (maitrise d'ouvrage du système d'information interministériel coordonné par la Mission -SICD, politique de formation et d'accompagnement, suivi des nominations équilibrées, mixité, préparation des comités d'audition).

2- Détection des potentiels

- **La mise en place d'un vivier de cadres supérieurs à haut potentiels**

Le processus d'identification du potentiel des cadres supérieurs, a été formalisé avec les administrations afin de faciliter et d'orienter les travaux relatifs à la réalisation des premières **revues des carrières ministérielles** qui se sont tenues en 2012 dans chaque ministère. Ce processus a maintenant lieu **annuellement.** Il a été renforcé depuis 2015 par des *assessments* systématiques par un prestataire externe et des entretiens à la Mission cadres Dirigeants, pour permettre de mieux cerner le potentiel managérial et les motivations des cadres proposés pour une entrée dans le vivier.

La **constitution d'un vivier de futurs cadres dirigeants de l'Etat** aux profils diversifiés (issus de 58 corps administratifs et techniques différents) est désormais une réalité : ce sont au total près de **600 cadres civils et militaires**

qui ont été identifiés par les ministères comme susceptibles d'occuper, à court terme, des fonctions de cadres dirigeants. Son dimensionnement est stabilisé, la sélectivité étant essentielle pour crédibiliser la démarche.

La proportion de femmes retenues dans le vivier des cadres susceptibles d'accéder aux fonctions de cadres dirigeants se situe aujourd'hui à environ **30%.** Si les objectifs de promotion des femmes sur ce type d'emplois (20% en 2013 et 2014, 30% en 2015) ont été atteints, la réalisation de l'objectif fixé par la loi à partir de 2017 (40%) nécessitera une action résolue et une vigilance de la part du Gouvernement.

- **Suivi du vivier interministériel**

Le vivier des cadres susceptibles d'occuper, à court terme, des fonctions de cadres dirigeants, les cadres dirigeants eux-mêmes, ainsi que les postes correspondants sont désormais suivis par les autorités de gestion et de nomination au travers du **« Système d'information des cadres dirigeants » (SICD)**, déployé dans tous les ministères depuis mai 2012.

Cette base de données simple constitue **une aide à la décision** au profit des autorités de nomination. Elle est de nature à **améliorer la gestion prévisionnelle** des cadres dirigeants, **l'identification des compétences** détenues par les cadres figurant dans le vivier et à **faciliter le décloisonnement** entre les administrations et le travail de **préparation de relève** des postes à la décision du Gouvernement.

Au 1er septembre 2016, près de 1.600 cadres (600 cadres dirigeants, 560 vivier, 380 anciens cadres dirigeants). Par ailleurs, 620 postes de cadres dirigeants figurent dans l'application SICD.

3- Nomination des cadres dirigeants

- **La politique issue des circulaires de février 2010 et mai 2013 et du décret du 24 mai 2016**

L'amélioration de la professionnalisation du recrutement des cadres dirigeants de l'Etat doit notamment concourir à une meilleure anticipation des successions et relèves, à la diversification des profils, au décloisonnement des viviers et au respect de l'objectif de promotion des femmes à des emplois de cadres dirigeants.

La Mission Cadres Dirigeants a organisé à partir de 2014 des dispositifs innovants pour permettre une meilleure appréhension des compétences et profils de candidats sur certains emplois, par exemple : expérimentation depuis 2014 de comités d'audition présidés par le SGG pour donner aux Autorités de nomination un avis sur les profils de candidats à un emploi de secrétaire général, secrétaire général adjoint ou DRH d'un ministère ; expérimentation en 2015 d'assessments poursuivant le même type d'objectifs, mais avec le regard externe d'un prestataire, sur le profil managérial des candidats).

L'organisation de tels comités et/ou d'*assessments* permet :

- de définir le besoin et les enjeux de l'emploi à pourvoir par l'élaboration commune d'une fiche de poste – qui existe rarement aujourd'hui s'agissant de fonctions de cadre dirigeant, ainsi que les compétences attendues des candidats,
- de fournir à l'Autorité de nomination des regards croisés sur les candidats,
- d'inscrire le candidat retenu (et les autres) dans une perspective de développement des compétences, grâce au retour qui est fait sur les caractéristiques du profil telles que les a analysées le comité ou l'assesseur.

Depuis la fin mai 2016, toute nomination de directeur d'administration centrale (sauf quelques exceptions) est précédée d'un comité d'audition organisé par le SGG/MCD qui remet un avis aux ministres sur le profil des candidats. Ce décret, qui se combine avec la circulaire du 3 mai 2013, qui prévoit que 3 candidats soient proposés au conseil des ministres pour toute nomination de directeur d'administration centrale, dont un membre du vivier

et dont une femme, permet d'ouvrir et de professionnaliser le processus de recrutement.

- **Des résultats en progression**

Le taux de nomination issu du vivier interministériel progresse chaque année, ce qui atteste à la fois d'une meilleure sélectivité des ministères pour l'inscription au vivier des cadres à haut potentiel et, partant, une plus grande confiance des Autorités de nomination pour procéder à des nominations à partir de ce vivier.

Ainsi, **en 2012**, sur 100 nominations sur les emplois à la décision du Gouvernement :

- 42 avaient bénéficié à des cadres dirigeants en poste
- 18 avaient bénéficié à des cadres appartenant au vivier interministériel
- Et 40 avaient bénéficié à des cadres n'appartenant pas au vivier et n'étant pas non plus déjà cadres dirigeants.

En 2015, la part de nominations issues du vivier avait progressé de 5 points. En effet, sur 100 nominations sur les emplois à la décision du Gouvernement :

- 52 avaient bénéficié à des cadres dirigeants en poste
- 23 avaient bénéficié à des cadres dirigeants appartenant au vivier interministériel
- 24 avaient bénéficié à des cadres n'appartenant pas au vivier et n'étant pas non plus déjà cadres dirigeants.

L'État remplit par ailleurs ses obligations en termes de nominations équilibrées depuis 2012 :

	2012	2013	2014	2015
Objectif légal	20%	20%	30%	30%
Taux de féminisation des primo-nominations dans la fonction publique d'Etat	nc	33%	30,4%	nc
Dont taux de féminisation des primo-nominations sur les emplois à la décision du Gouvernement	24%	30%	29%	31%

4 Formation et accompagnement des cadres dirigeants et des membres du vivier

- **Les dispositifs d'accompagnement**

La MCD a mis en place deux programmes d'accompagnement, l'un à destination des cadres dirigeants, l'autre à destination des membres du vivier des futurs cadres dirigeants. Ces programmes, qui intègrent du coaching, des échanges entre pairs et des formations, sont appréciés et revisités en permanence pour s'adapter aux attentes exprimées.

Le principal obstacle rencontré concernant les **cadres dirigeants** est celle de leur disponibilité et, parfois, des *a priori* négatifs sur certaines formes d'accompagnements. C'est pourquoi la Déléguée reçoit systématiquement les nouveaux directeurs d'administration centrale nommés en Conseil des Ministres pour leur présenter l'offre de manière adaptée à leurs besoins. La plupart d'entre eux s'inscrivent aux trois séances d'accompagnement à la prise de poste et en font un retour positif. Ces séances leur permettent de réaliser un bilan de leurs pratiques managériales et d'esquisser les grandes lignes leur feuille de route. Elles se prolongent dans certains cas par un coaching de plusieurs mois.

D'autre part, un séminaire des nouveaux directeurs d'administration centrale est organisé de manière périodique (un par an environ) pour favoriser les échanges entre pairs et la réflexion managériale. En 2015, de nouvelles rencontres interministérielles (« petits déjeuners du SGG » pour favoriser les échanges en petits groupes autour de thématiques managériales - construction d'une feuille de route, gestion du temps, négociation). Un séminaire de l'ensemble des directeurs réunis par le Premier ministre, qui a bénéficié de la participation de trois autres ministres a également été organisé en octobre, autour des trois thèmes essentiels du moment : management des ressources humaines, réforme territoriale, transformation numérique. En dehors de ce séminaire qui a rassemblé la quasi-totalité des directeurs d'administration centrale, près des deux tiers de ceux-ci ont participé à au moins une action d'accompagnement organisée par la MCD.

Pour les membres du vivier, une formation dédiée de 7 jours répartis sur 8 mois pour améliorer leur performance managériale est organisée, sous pilotage de la MCD et maitrise d'ouvrage de l'ENA, le cycle interministériel de management de l'Etat (CIME). Les améliorations constantes apportées à ce programme conduisent à un très haut niveau de satisfaction (plus de 80% en moyenne).

Par ailleurs, d'autres formations ont été ouvertes aux membres du vivier pour leur permettre de monter en compétences et les encourager à se présenter à des postes supérieurs : mentorat collectif (ouvert cette année à l'ensemble du vivier), séances sur la communication, sur la négociation sociale...

En 2015, ce sont près de 200 cadres du vivier qui ont participé à au moins une action du programme d'accompagnement de la MCD.

Un programme expérimental de formation et d'échange dédié à une trentaine de femmes à haut potentiel est organisé à partir de 2016 par la MCD, afin de favoriser leur accession à des postes supérieurs, dans le cadre des objectifs de mixité fixés par la loi. Ce programme leur permettra d'augmenter en tant que de besoin leur confiance en elles-mêmes - un frein régulièrement identifié étant celui, parfois, d'une sous-estimation de leurs compétences au regard d'un poste donné et d'améliorer leur visibilité. La MCD restera toutefois très vigilante à mettre en exergue le critère essentiel dans le processus de nomination qui est celui de l'objectivation des compétences.

ANNEXES :

- Circulaire PM du 10 février 2010 relative aux cadres dirigeants de l'Etat
- Circulaire PM du 3 mai 2013 relative au processus de nomination sur les emplois à la décision du Gouvernement
- Note du 11 avril 2014 de la directrice de cabinet du Premier ministre appelant au respect de la circulaire PM du 3 mai 2013
- Décret n°2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères (article 3-7)
- Décret n°2016-663 du 24 mai 2016 portant création d'un comité d'audition pour la nomination des directeurs d'administration centrale
- Référentiel interministériel de compétences managériales des cadres dirigeants de l'Etat (2016).
- Programme interministériel d'accompagnement et de développement des cadres dirigeants de l'État
- Programme interministériel d'accompagnement et de développement des membres du vivier des futurs cadres dirigeants de l'État
- Programme dédié à 30 femmes à haut potentiel du vivier

7 LES ELLES DU PUBLIC

Les ELLES du Public

Suite à l'entretien du 24 novembre dernier, voici les pistes d'action évoquées ensemble et les mesures que **Les Elles du Public** proposent :

I- De développer le mentorat au service de l'égalité professionnelle :

Pourquoi ?

Identifier, fidéliser et promouvoir les talents, favoriser la promotion interne et valoriser les parcours professionnels des femmes et des hommes dans l'administration.

Deux angles de développement du mentorat dans la fonction publique :

- **Un angle promotion interne : *« aider à réussir »***
  - Responsable du process : les directions ressources humaines des administrations ou les centres de gestion (CDG) compétents pour les petites communes auront la charge dans le respect des principes de parité:
    - D'identifier les personnes à potentiel en quête de progression (autant de femmes que d'hommes) qui pourront faire l'objet d'un parcours personnalisé : les *mentorés ;*
    - De mobiliser un groupe de personnes issues du top management au sein de l'administration ou d'administrations partenaires et de les former au mentoring (sensibilisation notamment aux représentations sociales et culturelles, aux sources de blocage des carrières féminines) : *les mentors ;*
    - De mettre en relation mentors et mentorés et de favoriser ces échanges sur le temps de travail, prendre en charge le déplacement le cas échéant.
  - Le mentorat au sein de l'administration peut se décliner en :
    - Parcours nouveaux arrivants relevant des catégories B+ ou A ;
    - Parcours jeune talent pour les femmes et les hommes de catégorie B+ ou A ; identifiés par la DRH ou le CDG comme étant à fort potentiel.
  - Qui sont les mentors :
    - Les mentors sont expérimentés et généralement issus du top management. Ils et elles sont volontaires. Ils devront dès lors se rendre disponibles pour accueillir les « mentorés » lors de réunions d'échange ;
    - Ce système de volontariat peut être valorisé lors des entretiens annuels d'évaluation du mentor permettant d'accéder par exemple à des formations spécifiques ;

- Cela devant être corrélé à l'atteinte des objectifs fixés dans le programme de mentoring : préparation à des oraux de concours, échanges réguliers avec le mentoré, visite de site, apprentissage particulier…
- Une bonne pratique favorisant l'égalité pourrait être d'orienter un mentor de sexe féminin vers un « mentoré » de sexe masculin et vice-versa. Cela aurait pour objectif de casser les représentations. A contrario la sororité peut prendre tout son sens dans un système de mentoring.

- Comment :
  - Un observatoire de la parité (où siègeraient les mentors, la Direction Générale, les représentants syndicaux et la RH) met en place un programme de mentoring permettant de fixer les règles éthiques propres à la relation de mentoring mais aussi d'aborder des problématiques autour des défis du service public de demain et les outils du bien-être au travail (prise en compte de la parentalité, télé-travail….
  - Sur la base de ce programme des réunions d'échanges bilatérales sont organisées par les mentors. L'autre volet de ces échanges relevant d'une dimension plus personnelle des personnes « mentorées ».

- **Un angle parrainage des lauréats de concours :**
  - Responsable du process :
    - les établissements organisateurs des concours : CNFPT, INET, IRA, EHESP
  - Comment :
    - système de parrainage entre jeune lauréat du concours et lauréat des promotions antérieures.
  - Principe :
    - A la sortie du concours ou de l'école de formation les jeunes lauréats se voient désigner un parrain qu'ils pourront contacter pour bénéficier de conseils et de retour d'expérience.

II- D'instaurer des quotas :

Pourquoi ?

Les quotas participent à une politique volontariste en faveur de la mixité et apparaissent comme un moyen efficace pour combler les écarts existants.

Dans cette perspective deux actions sont proposées :

- **Communiquer sur les dispositifs législatifs existants en matière de quotas**

La loi de 2014 pour l'égalité réelle entre les hommes et les femmes a fixé un objectif de 40% minimum de femmes dans les nominations de postes de la haute fonction publique pour corriger la sous-représentation des femmes aux postes importants.

Ce dispositif doit être parfaitement connu et communiqué au sein des organisations.

Il doit être intégré à la politique RH en matière de :

- recrutement, avec une sensibilisation des recruteurs aux enjeux de l'équilibre homme femme dans l'encadrement ;
- de formation, avec un programme prévoyant des sessions dédiées à l'application du décret et aux enjeux de parité ;
- d'accompagnement des carrières individuelles, avec un juste équilibre hommes femmes du vivier de cadres identifié par l'organisation ;
- de communication institutionnelle, avec une information du dispositif à minima au sein des instances locales du dialogue social et/ou auprès des agents avec les objectifs visés par le décret.

- **Viser un élargissement de la politique de quota à l'encadrement intermédiaire :**

Les dispositifs prévus dans la loi aujourd'hui s'adressent à la haute fonction publique.

Or, les écarts constatés en matière de représentation hommes femmes sont visibles dès l'encadrement intermédiaire. Ils deviennent ainsi cumulatifs et constituent un frein au développement des carrières féminines sur les postes supérieurs.

Aussi, un élargissement du dispositif à la catégorie intermédiaire (chef de service, direction) est à envisager. Cela suppose en amont de renforcer l'accompagnement des carrières individuelles et organiser la montée en compétence des cadres féminines pour favoriser le "vivier des talents" (via la formation, le mentoring, l'accès aux concours ..)

Par ailleurs, dans l'attente d'une évolution de la loi, les organisations doivent veiller à promouvoir des nominations équilibrées dans les avancements de grade et promotions internes.

III- Placer la mise en œuvre de la politique d'égalité professionnelle au cœur du dialogue social

Dans cette perspective, deux actions sont proposées :

- **Assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les instances locales du dialogue social**

Les objectifs sont triples. Il s'agit de :

- Tendre vers une représentation femmes/hommes équilibrée dans les instances locales du dialogue social ;
- Favoriser l'émergence d'une culture sociale et RH de l'égalité
- Et d'alimenter et d'animer le dialogue social

Pour ce faire, plusieurs mesures sont envisagées :

- Sensibiliser les organisations syndicales des territoires concernés en amont et en aval des élections professionnelles
- Former les membres des instances paritaires (représentants des autorités territoriales et des agents ;
- Associer les représentants des organisations professionnelles aux actions engagées par les différentes institutions en matière de communication et de mise en œuvre

- **Présenter devant les CAP des données sexuées concernant les avancements de grade et la promotion interne des fonctionnaires**

Les objectifs sont doubles. Il s'agit de :

- Sensibiliser les organisations syndicales à la non-discrimination et à la promotion de l'égalité professionnelle femmes-hommes ;
- Et d'informer les membres des CAP des questions de l'égalité entre femmes et hommes dans les avancements de grade et promotions internes.

A cet effet, il est préconisé de :

- Définir de manière objective, et expliquer les critères retenus pour l'avancement et la promotion ;
- Présenter un bilan annuel devant les CAP des données par genre des avancements et promotions. Ces données seront intégrées au bilan social présenté devant le comité technique ;
- Mettre en place des indicateurs de suivi des promotions par genre.

ANNEXE 8 : DECRET DU 30 DECEMBRE 1907

Le Président de la République Française,

Sur le rapport du Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur et du Ministre des Finances,

Vu le décret du 24 février 1901, portant réorganisation de l'inspection générale;

Vu le décret du 25 février 1901, portant institution de l'inspection générale;

Vu le décret du 5 juin 1906;

Vu l'article 66 de la loi du 25 février 1901,

Décrète :

extrait du décret du 30 décembre 1907 rémunérations...

TITRE PREMIER

Attributions.

Article premier.

L'inspection générale des services administratifs forme un corps spécial chargé d'exercer un contrôle supérieur sur les services dépendant du Ministère de l'Intérieur.

TITRE II

Organisation — Recrutement.

Art. 6

L'inspection générale des services administratifs comprend :

8 inspecteurs généraux,
8 inspecteurs généraux adjoints (1),
3 inspectrices générales.

Art. 7

Les inspecteurs généraux des services administratifs sont répartis en quatre classes, savoir :

2 inspecteurs généraux de 1re classe à 14.000 fr.;
2 inspecteurs généraux de 2e classe à 12.000 fr.;
2 inspecteurs généraux de 3e classe à 10.000 fr.;
2 inspecteurs généraux de 4e classe à 8.000 fr.;

Art. 8

Les inspecteurs généraux adjoints sont répartis en trois classes savoir :

3 inspecteurs généraux adjoints de 1re classe à 7.000 fr.;
3 inspecteurs généraux adjoints de 2e classe à 6.000 fr.;
2 inspecteurs généraux adjoints de 3e classe à 5.000 fr. (1).

Art. 9

Les inspectrices générales des services administratifs sont réparties en trois classes, savoir :

1 inspectrice de 1re classe à 6.000 fr.;
1 inspectrice de 2e classe à 5.500 fr.;
1 inspectrice de 3e classe à 5.000 fr.;

Art. 18

Le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, est chargé de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris, le 30 décembre 1907.

A. FALLIÈRES.

Par le Président de la République :

Le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur,
G. CLEMENCEAU.

Le Ministre des Finances,
J. CAILLAUX.

ANNEXE 9 : CIRCULAIRE DU 22 DÉCEMBRE 2016

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la fonction publique

Circulaire du 22 décembre 2016 relative à la politique d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique

NOR : RDFF1636262C

La ministre de la fonction publique

à

Mesdames et Messieurs les ministres
Mesdames et Messieurs les préfets de région,
Mesdames et Messieurs les préfets de département,
(Métropole et départements d'outre-mer),
Mesdames et Messieurs les directeurs généraux des agences régionales de santé

Paris, le 22 décembre 2016

Objet : Politique d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique

PJ : Protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique du 8 mars 2013

Résumé : la présente circulaire détermine la politique d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique. **L'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, signé le 8 mars 2013, a permis d'engager une nouvelle dynamique.** De nouveaux engagements sont pris par le Gouvernement destinés, en ce qui concerne la fonction publique, à assurer une égalité effective entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle.

Mots-clés : égalité professionnelle femmes-hommes ; dialogue social ; rapport de situation comparée ; bilan social ; comité technique ; rémunération ; parcours professionnels ; stéréotypes ; prévention des discriminations ; formation professionnelle ; recrutement ; jurys et comités de sélection ; commission administrative paritaire ; commission consultative paritaire ; données sexuées ; mobilité ; articulation vie professionnelle et vie personnelle ; congé parental ; congés liés à la famille ; organisation du temps de travail ; action sociale ; conditions de vie au travail ; mixité des emplois ; prévention des violences et du harcèlement sexuel et moral sur le lieu de travail ; prévention des comportements sexistes ; label Egalité ; label Diversité ; comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

Textes de référence : loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ; loi n° 83-635 du 13 juillet 1983 ; loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 ; loi n° 2012-954 du 6 août 2012 ; loi n° 2014-873 du 4 août 2014 ; loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 ; projet de loi « Egalité et citoyenneté ».

Le 8 mars 2013, sous l'égide du Premier ministre et de la ministre chargée de la fonction publique, le premier protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique a été signé par l'ensemble des employeurs publics et à l'unanimité des organisations syndicales représentatives des fonctionnaires. Une circulaire d'application de ce protocole a été publiée le 8 juillet 2013.

Cet accord historique s'est traduit par un renforcement du cadre juridique régissant la politique d'égalité professionnelle dans la fonction publique, notamment en application de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes ainsi que de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

L'égalité professionnelle est également intégrée dans les différents chantiers de l'agenda social, notamment dans la mise en œuvre du protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations dans la fonction publique (PPCR) et dans la concertation en cours relative au développement des compétences et à l'accompagnement des parcours professionnels dans la fonction publique.

Trois ans après la signature de cet accord, la dynamique de l'égalité professionnelle est engagée dans les trois versants de la fonction publique, au bénéfice de l'ensemble des agents publics. Des progrès notables ont été réalisés en termes d'égal accès aux responsabilités, de prévention des discriminations et d'évolution des organisations de travail. Cependant, des efforts importants restent à accomplir pour pérenniser les acquis, mettre en œuvre l'intégralité des engagements et en développer de nouveaux.

C'est pourquoi je souhaite donner un nouvel élan à la politique d'égalité professionnelle dans la fonction publique, au travers de la pleine application de l'accord du 8 mars 2013 et de nouveaux engagements. Les priorités qui structurent cette politique ainsi qu'un bilan de l'action conduite depuis 2013 ont fait l'objet d'échanges dans le cadre du conseil commun de la fonction publique réuni le 23 mai 2016. La présente circulaire se fonde à la fois sur ce bilan et sur la richesse des échanges avec les employeurs et les organisations syndicales pour ouvrir une nouvelle étape dans le déploiement de cette politique.

I. Décliner l'accord du 8 mars 2013 dans chacune des administrations publiques (axe 1 de l'accord du 8 mars 2013)

- **Renforcer le dialogue social sur les questions d'égalité professionnelle**

Afin de renforcer le dialogue social sur la mise en œuvre de l'accord du 8 mars 2013, je souhaite qu'un état des lieux de l'application de l'accord soit présenté annuellement devant chaque conseil supérieur, pour le versant le concernant, à partir de 2017. Je vous remercie de veiller, chacun pour ce qui vous concerne, à la production des éléments nécessaires à la réalisation de cet état des lieux.

Je vous rappelle que la production et la présentation d'un bilan social et d'un rapport annuel de situation comparée entre les femmes et les hommes est obligatoire et qu'elles doivent être accompagnées d'échanges dans le cadre du dialogue social local sur le déploiement, au sein de la structure, d'une politique intégrée d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. J'insiste sur le fait que **le rapport annuel de situation comparée est un outil essentiel de dialogue social.**

Les ministères veilleront à adresser à la DGAFP, chaque année, leur bilan social ministériel ainsi que leur rapport de situation comparée.

Enfin, le protocole d'accord doit donner lieu à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans d'actions ambitieux dans l'ensemble des administrations, collectivités territoriales et établissements publics sanitaires, sociaux et médico-sociaux. Ces plans doivent être concertés et, dans la mesure du possible, négociés avec les organisations syndicales représentatives. Au sein de l'Etat, la déclinaison des plans d'actions ministériels au niveau local est essentielle pour promouvoir et diffuser une culture de l'égalité professionnelle dans les services et veiller à ce que la gestion locale des ressources humaines, les pratiques d'encadrement et les organisations de travail s'inscrivent effectivement dans le respect de cet objectif.

- **S'engager fortement pour obtenir la double labellisation Egalité et Diversité**

L'engagement dans des procédures de labellisation au titre des labels Diversité et Egalité professionnelle permet de fédérer l'ensemble des acteurs autour d'un diagnostic et d'un plan d'actions partagé. Il permet également de pérenniser les actions conduites en faveur de l'égalité professionnelle.

C'est pourquoi, le 24 août 2016, j'ai appelé les ministres à s'impliquer personnellement dans l'obtention du label Diversité, en insistant sur l'intérêt de candidater parallèlement à l'obtention du label Egalité. Je souhaite que les principaux employeurs territoriaux et hospitaliers s'engagent également dans cette démarche dans les prochains mois.

Un bilan des candidatures des organismes publics au label Egalité et au label Diversité sera inscrit dans le rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, à partir de l'édition 2017 de ce rapport.

- **Veiller à favoriser une représentation équilibrée des instances de concertation**

L'article 9 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifié par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, prévoit qu'au prochain renouvellement général des instances de représentation du personnel, **les listes de candidats aux élections professionnelles seront 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.**

De même, une représentation équilibrée est désormais prévue dans les collèges des organisations syndicales et des employeurs publics au sein du Conseil commun de la fonction publique, ainsi que des Conseils supérieurs de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière à partir du 1er janvier 2019.

Le décret d'application de la mesure de représentation équilibrée dans les instances de concertation sera publié au premier semestre 2017. Vous veillerez à associer étroitement les partenaires sociaux au suivi des modalités de mise en œuvre de ces dispositions nouvelles.

II. Parvenir à l'égalité de traitement en matière de rémunération, de parcours professionnels et de pensions (axe 2 de l'accord du 8 mars 2013)

- **Préparer la présidence alternée des jurys et comités de sélection**

Depuis le 1er janvier 2015, l'administration est tenue de nommer, sauf exceptions prévues par décret en Conseil d'Etat, une proportion minimale de 40 % de membres de chaque sexe dans l'ensemble des jurys de concours et d'examens professionnels ainsi que dans les comités de sélection. Cette mixité des instances appelées à prendre part au processus de recrutement et de promotion des agents publics est une garantie essentielle pour prévenir les éventuelles discriminations. Elle doit s'accompagner d'une formation de l'ensemble des membres des jurys et comités de sélection à l'exercice de leurs responsabilités. Cette formation doit intégrer les questions d'égalité professionnelle et de prévention des discriminations.

Pour aller plus loin en matière d'égalité professionnelle, le projet de loi « Egalité et citoyenneté », en cours d'examen au Parlement, prévoit **l'obligation de présidence alternée entre les femmes et les hommes des jurys et comités de sélection, à l'issue de chacun des mandats.** Cette disposition sera d'application directe dès la publication de la loi. Vous veillerez à anticiper cette mesure en renforçant vos viviers de personnes ressources. La mise en place de binômes mixtes (président et vice-président de sexe différent) pourra également faciliter l'alternance.

- **Résorber les écarts salariaux entre les femmes et les hommes**

Des travaux de recherche statistiques et économétriques cofinancés par le ministère de la fonction publique et le Défenseur des droits ont fait apparaître divers mécanismes conduisant à des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes dans la fonction publique. Une méthodologie statistique plus opérationnelle, permettant de calculer les écarts de rémunération, sera mise à disposition des ministères volontaires à partir de 2017.

Ces travaux seront également éclairés par les résultats de la mission confiée, par le Premier ministre, le 1er juillet 2016, à Madame Françoise Descamps-Crosnier, députée, visant à identifier les éventuelles discriminations existant dans le système de rémunération et de promotion de la fonction publique et conduisant à des écarts de traitement et de pensions entre les femmes et les hommes.

L'analyse et la diffusion de ces résultats permettra d'éclairer le dialogue social et de préparer un plan d'actions pour résorber les écarts salariaux entre agents se trouvant dans une même situation. Les résultats statistiques consolidés seront présentés annuellement dans le cadre des conférences ministérielles de l'égalité.

Dans le cadre de ces travaux et des propositions qui en découleront, vous veillerez à mettre en œuvre toute action appropriée pour identifier, corriger et prévenir tout écart de rémunération entre les femmes et les hommes, non justifié par des différences de situation.

A cet égard, je vous rappelle que les congés liés à la grossesse et à l'arrivée d'un enfant sont sans impact sur la carrière et la rémunération des agents concernés, y compris sur le régime indemnitaire.

- **Garantir des chances de promotion identiques entre les femmes et les hommes**

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 potentiellement discriminant sur les parcours professionnels des femmes et des hommes. **La mobilité fonctionnelle doit, dans toute la mesure du possible, être privilégiée**.

Lorsque la mobilité géographique fait partie des obligations statutaires des agents, un allongement des durées d'exercice sur les postes de travail doit être recherché (par exemple, affectation pour une durée minimum de trois ans, plutôt que deux ans). Lorsque cette mobilité est inévitable à l'issue d'une promotion en l'absence d'emploi vacant correspondant au nouveau grade ou corps ou cadre d'emplois de l'agent dans le bassin d'emploi, l'agent doit pouvoir bénéficier d'un accompagnement individualisé pour la mise en œuvre de ce changement.

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 1er janvier ou au 1er septembre) faciliteront l'organisation personnelle des agents sans méconnaître l'intérêt du service et contribueront à limiter les situations de célibat géographique.

Enfin, s'agissant de l'examen des promotions, je vous demande de bien vouloir **adresser les données sexuées concernant les avancements et les promotions des agents publics aux membres des commissions administratives paritaires et des commissions consultatives paritaires** préalablement à l'examen par ces instances des décisions individuelles. Ces données sont essentielles pour leur permettre d'identifier et de se prononcer sur des déséquilibres éventuellement constatés.

III. Concevoir des organisations de travail au bénéfice de l'égalité professionnelle (axe 3 de l'accord du 8 mars 2013)

- **Organiser le déploiement du télétravail dans la fonction publique**

Le décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature offre la possibilité de revoir les modes de fonctionnement dans l'administration, pour une meilleure articulation des temps de vie professionnelle et personnelle et une plus grande efficacité collective.

Un guide pratique a été élaboré par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) et la direction générale de l'offre de soins (DGOS), en concertation avec les employeurs et les organisations syndicales représentatives pour accompagner la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique. Les arrêtés d'application ministériels doivent être publiés prochainement. Les collectivités territoriales et établissements publics sanitaires, sociaux et médico-sociaux sont invités à s'engager également dans cette dynamique.

- **Elaborer et veiller au respect des chartes des temps**

Je vous invite à mettre en place, si cela n'est pas déjà le cas, à chaque niveau pertinent, des chartes des temps et à veiller à leur respect.

Les encadrants doivent être étroitement associés à l'élaboration et au suivi de celles-ci. Vous veillerez à les sensibiliser plus largement sur la qualité de vie au travail de leurs équipes et à valoriser cette dimension dans le cadre des procédures d'évaluations individuelles.

- **Développer l'action sociale en faveur de l'égalité professionnelle**

Je vous invite à porter une attention particulière à l'action sociale comme élément important permettant la conciliation de la vie professionnelle et de la vie personnelle.

Trois axes sont à privilégier : l'aide à la petite enfance, la prise en charge des jeunes enfants en dehors des temps scolaires et le soutien aux aidants familiaux.

IV. Etre exemplaire en matière de prévention des violences faites aux agents (axe 4 de l'accord du 8 mars 2013)

- **La prévention et le traitement du harcèlement dans la fonction publique**

Aucune violence, aucun harcèlement sexuel ou moral ne doit être laissé sans réponse dans la fonction publique.

Il est de votre responsabilité de mettre en place les dispositifs efficaces et appropriés de prévention, de protection et de traitement contre les violences et contre le harcèlement sexuel et le harcèlement moral dont peuvent être victimes les agents publics **sur leur lieu de travail.**

De même, il convient d'étendre l'application de ces dispositifs aux violences et au harcèlement d'origine extra-professionnelle détectés sur le lieu de travail. Ainsi, les acteurs de prévention, notamment ceux des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), peuvent être alertés – dans le respect du secret de la vie privée – sur des situations professionnelles difficiles pouvant trouver leur source dans des violences et du harcèlement subis hors de la sphère professionnelle. Vous veillerez à former les acteurs de la prévention à ces questions.

Afin de vous accompagner dans l'exercice de cette responsabilité, un guide pratique contre les violences faites aux agents publics rappelle le cadre juridique applicable, le rôle des différents acteurs et les bonnes pratiques identifiées. Elaboré par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, en concertation avec les partenaires sociaux, ce guide vient d'être publié. De même, des fiches réflexes, construites en lien avec le service des droits des femmes et le Défenseur des droits, seront diffusées prochainement auprès des services pour sensibiliser l'ensemble des encadrants, responsables RH et représentants des personnels à ces questions.

- **Lutter contre les agissements sexistes dans la fonction publique**

La loi n°2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels **prévoit la condamnation de tout agissement sexiste dans la fonction publique.** Aux termes de l'article 6 bis de la loi du 13 juillet 1983, aucun fonctionnaire ne doit subir d'agissement sexiste, défini comme tout agissement lié au sexe d'une personne, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant. Ce renforcement du cadre juridique est essentiel pour prévenir et mieux traiter ces actions dans la fonction publique. Il doit s'accompagner d'une plus grande sensibilisation des agents publics, tout particulièrement des encadrants, à cette question.

Ainsi, vous veillerez à intégrer cet enjeu dans vos plans d'action en matière d'égalité professionnelle ainsi que dans vos référentiels de formation en la matière.

***

La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP - bureau de la modernisation des politiques RH et de l'animation interministérielle et territoriale - RH1), la direction générale des collectivités locales (DGCL - bureau de l'emploi territorial et de la protection sociale - FP3) et la direction générale de l'offre de soins (DGOS - bureau de l'organisation des relations sociales et des politiques sociales - RH3) se tiennent à votre disposition pour toute information complémentaire sur la mise en œuvre de cette politique ainsi que pour répondre à toute difficulté rencontrée dans l'application de cette circulaire.

Annick GIRARDIN

SIGLES UTILISÉS

AAH	Attaché.e d'adminstration hospitalière
AFNOR	Association française de normalisation
APEC	Association pour l'emploi des cadres
AS	Aide-soignant.e
ASA	Autorisation spéciale d'absence
ASHQ	Agent.e des services hospitaliers qualifié
ATSEM	Agent.e territorial.e spécialisé.e des écoles maternelles
BIT	Bureau international du travail
BIEP	Bourse Interministérielle de l'Emploi Public
CCFP	Conseil commun de la fonction publique
CSFPT	Conseil supérieur de la fonction publique territoriale
CEE	Centre d'études de l'emploi
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNG	Centre national de gestion
CNRACL	Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CREM	Centre de Recherche en Économie et Management
DADS-EDP	Déclaration annuelle de données sociales – Echantillon démographique permanent
DRCPN	Direction des Ressources et des Compétences de la Police Nationale
DG	Directeur.rice général.e
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGOS	Direction générale de l'offre de soins
DGFiP	Direction générale des finances publiques
DGS	Directeur.rice général.e des services
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRH	Directeur.rice des ressources humaines
EHESP	Ecole des hautes études en santé publique
ENA	Ecole nationale d'administration
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EQTP	Equivalent Temps Plein
ERAFP	Etablissement de retraite additionnelle de la fonction publique
FPE	Fonction publique d'Etat
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT	Fonction publique territoriale
GHT	Groupement hospitalier de territoire
HFED	Haut.e fonctionnaire en charge de l'égalité des droits
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INED	Institut national d'études démographiques
INET	Institut national des études territoriales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
PPCR	Parcours professionnels, carrières et rémunérations
RIME	Répertoire interministériel des métiers de l'Etat
RSC	Rapport de situation comparée
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SIASP	Système d'information sur les agents des services publics
SRE	Service des Retraites de l'Etat
TPE	Travaux publics de l'Etat