



...la proposition de loi visant à

## RENFORCER L'ACCÈS DES FEMMES AUX RESPONSABILITÉS DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, la loi dite « Sauvadet » impose un taux minimal d'hommes et de femmes parmi les personnes nommées pour la première fois aux principaux emplois supérieurs et dirigeants de l'État, des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière. Le nombre de femmes aux postes à responsabilités dans la fonction publique a, depuis, augmenté de façon progressive : le **taux de 40 % de femmes pour les « primo-nominations » aux emplois supérieurs et dirigeants**, en vigueur depuis 2017, a été **atteint dans les trois versants de la fonction publique pour la première fois en 2020**. Les femmes occupent aujourd'hui entre un tiers et 40 % de ces emplois, avec des écarts importants selon les versants, et, au sein de chacun d'entre eux, selon les types et les cadres d'emplois.

Déposée le 14 novembre 2022 par Annick Billon (Vendée – Union centriste) ainsi que Martine Filleul (Nord – Socialiste, Écologiste et Républicain) et Dominique Vérien (Yonne – Union centriste), la proposition de loi n° 123 (2022-2023) visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique **traduit quatre des douze recommandations** formulées en juin 2022 par la délégation aux droits des femmes du Sénat sur le bilan des dix ans d'application de la loi « Sauvadet », à savoir : le **relèvement à 50 % du taux** de personnes de chaque sexe pour les « primo-nominations » aux emplois supérieurs et dirigeants ; **l'élargissement du champ d'application** de la loi « Sauvadet » ; la **systématisation des pénalités financières** à l'encontre des employeurs publics ne respectant par l'obligation de nominations équilibrées ; ainsi que l'instauration d'un **index de l'égalité professionnelle**.

Partageant l'objectif d'**accélérer la féminisation des emplois supérieurs et dirigeants de la fonction publique**, la commission des lois a veillé à ce que les dispositions proposées conservent un caractère **proportionné et opérationnel**. À l'initiative du rapporteur, elle a retenu le **taux de 45 %** au moins de personnes de chaque sexe pour les nominations aux emplois supérieurs et dirigeants des trois versants de la fonction publique, **à compter de 2025** pour les versants étatique et hospitalier, et du **prochain renouvellement des assemblées délibérantes des collectivités territoriales**, soit 2026 ou 2027. Si l'élargissement du **périmètre des emplois** soumis à l'obligation de nominations équilibrées ne lui a pas semblé opportun, elle a toutefois jugé souhaitable d'en **préciser** la définition s'agissant des établissements publics de l'État et de la fonction publique hospitalière.

Afin de **renforcer la portée de l'index de l'égalité professionnelle** entre les hommes et les femmes qui serait instauré dans la fonction publique sur le modèle du secteur privé, la commission a, sur proposition du rapporteur, prévu des **sanctions financières** en cas de non-publication des indicateurs relatifs aux écarts de rémunération et de représentation dans les emplois supérieurs et de direction, ou de résultats insatisfaisants.

Il lui a enfin semblé nécessaire, dans l'optique de la **féminisation effective et durable** des postes à responsabilités de la fonction publique, de **compléter l'obligation de nominations équilibrées par une règle portant sur le « stock d'emplois »**, c'est-à-dire, un **taux minimal de 40 % de personnes de chaque sexe présentes** dans les emplois concernés.

# 1. DIX ANS APRÈS LA LOI SAUVADET : UNE L'OBLIGATION DE NOMINATIONS ÉQUILIBRÉES DANS L'ENSEMBLE RESPECTÉE, MAIS UNE FÉMINISATION DES EMPLOIS SUPÉRIEURS ET DIRIGEANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE ENCORE RELATIVE

## A. AFIN DE RENFORCER LA PRÉSENCE DES FEMMES AUX POSTES À RESPONSABILITÉS DANS LA FONCTION PUBLIQUE, LA LOI SAUVADET A INTRODUIT EN 2013 UNE OBLIGATION DE NOMINATIONS ÉQUILIBRÉES

Dans le prolongement de la **révision constitutionnelle** du 23 juillet 2008, qui a permis au législateur de prendre des mesures en faveur de **l'égal accès des hommes et des femmes** aux mandats électoraux et aux fonctions électives, mais aussi **aux responsabilités professionnelles et sociales**<sup>1</sup>, la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, dite loi « Sauvadet », a introduit dans la loi statutaire l'obligation, pour les employeurs publics, de **respecter une proportion minimale de personnes de chaque sexe** dans les « primo-nominations » aux emplois supérieurs et de direction des trois versants de la fonction publique<sup>2</sup>. Fixé à 20 % pour les nominations prononcées en 2013 et 2014, puis à 30 % pour celles prononcées en 2015 et 2016, ce taux a été porté à **40 % à compter de 2017**.

Cette obligation porte : sur les emplois supérieurs, pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement ; sur les autres emplois de direction de l'État ; sur les emplois de direction des établissements publics de l'État ; sur les emplois de direction des régions, des départements, des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 40 000 habitants et du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ; ainsi que sur les emplois de direction de la fonction publique hospitalière. Au total, **6 000 emplois** sont concernés.

Le respect du taux minimal de 40 % de personnes de chaque sexe s'apprécie sur l'ensemble des nominations à ces emplois, à l'exception des renouvellements dans un même emploi ou des nominations dans un même type d'emplois<sup>3</sup>. Le nombre de personnes de chaque sexe à nommer en application de ce taux est arrondi à l'unité inférieure. Le **respect de cette obligation** est apprécié au terme de **chaque année civile** pour les employeurs étatiques et hospitaliers, et sur un **cycle de quatre nominations** successives intervenues entre deux renouvellements généraux des organes délibérants pour les employeurs territoriaux. Une **contribution financière** est due, le cas échéant.

## B. LA FÉMINISATION RÉELLE DES NOMINATIONS PEINE TOUTEFOIS À SE TRADUIRE EN FÉMINISATION DES EMPLOIS OCCUPÉS

L'obligation de nominations équilibrées a été **suivie d'effet** : alors qu'elles représentaient au global seulement 33 % en 2013, et 26 % en 2017, les « primo-nominations » de femmes ont ainsi représenté, en 2020, 42 % des primo-nominations dans les emplois supérieurs et de direction de l'État, 42 % dans les emplois de direction de la fonction publique territoriale et 41 % au sein des emplois de direction de la fonction publique hospitalière<sup>4</sup>.

Ces résultats satisfaisants dissimulent toutefois des **écarts importants au sein de chaque versant**, entre les types d'emplois, voire **au sein de plusieurs emplois comptabilisés au titre d'un même type d'emplois**. Ainsi, dans la fonction publique de l'État, si le taux de 40 % de femmes est atteint s'agissant des nominations aux postes de sous-préfets, il ne l'est pas s'agissant des nominations aux emplois à la décision du Gouvernement.

En outre, **l'incidence de l'obligation de nominations équilibrées sur la féminisation des emplois**, bien que réelle, est **difficilement quantifiable** et **très progressive**. Même si la proportion de femmes au sein des emplois supérieurs et dirigeants a augmenté ces dernières années, elle reste dans l'ensemble inférieure à 40 %.

<sup>1</sup> Dernier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958.

<sup>2</sup> Cette obligation est désormais codifiée à l'article L. 132-5 du code général de la fonction publique.

<sup>3</sup> Les types d'emplois étant définis par le décret n° 2012-601 du 30 avril 2012.

<sup>4</sup> Source : éléments de la direction générale de l'administration et de la fonction publique transmis au rapporteur.

## 2. PARTAGEANT L'OBJECTIF D'ACCÉLÉRER LA FÉMINISATION DES EMPLOIS SUPÉRIEURS ET DIRIGEANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE, LA COMMISSION A VEILLÉ AU CARACTÈRE PROPORTIONNÉ ET OPÉRATIONNEL DES MESURES PROPOSÉES

### A. COMPTE TENU DES LIMITES INHÉRENTES AU TAUX DE 50 % DE PERSONNES DE CHAQUE SEXE POUR LES NOMINATIONS AUX EMPLOIS SUPÉRIEURS ET DIRIGEANTS, LA COMMISSION A RETENU UN TAUX DE 45 %

Si le taux de 40 % de personnes de chaque sexe pour les nominations aux emplois supérieurs et de direction est aujourd'hui dans l'ensemble atteint par les trois versants de la fonction publique, la féminisation de ces emplois reste néanmoins inférieure à 40 %. Aussi **la commission juge-t-elle pertinent de relever ce taux.**

Pour autant, l'augmentation du taux à 50 % de personnes de chaque sexe dans les nominations se heurterait à des **difficultés d'application**, voire aurait des **effets contreproductifs**. Une telle disposition, qui reviendrait à nommer rigoureusement 50 % de femmes et 50 % d'hommes, serait inapplicable dans le cas de nominations en nombre impair, et ne laisserait **aucune marge de manœuvre** aux employeurs publics. Il est donc fort à parier qu'elle ne serait, en pratique, jamais respectée.

En outre, l'instauration d'un taux de 50 % serait **contraire à l'intérêt des femmes**, en ce qu'elle empêcherait des nominations selon un ratio autre que 50-50, y compris dans un sens favorable aux femmes. En rigidifiant les recrutements, elle pourrait également se révéler **contraire à l'intérêt des fonctionnaires**, dont les chances de progression de carrière pourraient être amoindries s'ils ne sont pas du « bon » sexe, c'est-à-dire celui permettant de satisfaire au taux strict de 50 %. Plus généralement, le **risque de voir les considérations liées au sexe l'emporter sur celles liées à la compétence** ne doit pas être sous-estimé.

C'est pourquoi, sur proposition du rapporteur, la commission a porté le taux de personnes de chaque sexe pour les nominations aux emplois supérieurs et dirigeants à **45 %** au moins. Afin de **laisser le temps aux administrations** de s'adapter à cette obligation renforcée, et, en particulier, **ne pas produire d'effets sur les cycles de nomination en cours dans le versant territorial**, la commission a prévu l'entrée en vigueur du nouveau taux au 1<sup>er</sup> janvier **2025** dans la fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière, et à l'issue du prochain renouvellement général des assemblées délibérantes pour la fonction publique territoriale<sup>1</sup>.

### B. ESTIMANT INOCCASIONNABLE D'ÉLARGIR LE CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI SAUVADET AUX EMPLOIS « D'ENCADREMENT SUPÉRIEUR » ET AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES COMPTANT ENTRE 20 000 ET 40 000 HABITANTS, LA COMMISSION A APPORTÉ DEUX PRÉCISIONS AU PÉRIMÈTRE EN VIGUEUR

L'extension du champ d'application de la loi « Sauvadet » à l'ensemble des emplois qui sont occupés par des agents de **catégorie « A+ »**, comme y invite la proposition de loi, susciterait des difficultés. Ces emplois sont en effet **très variables** par leur nature et le statut des agents qui peuvent les occuper, non seulement **d'un versant à l'autre**, mais également entre deux départements ministériels ou deux collectivités territoriales. **L'absence de cadre unique** et de définition légale des emplois « d'encadrement supérieur » favoriserait une **insécurité juridique**, qui serait d'autant plus problématique que le non-respect de l'obligation de nominations équilibrées est sanctionné par une pénalité financière.

En tout état de cause, il serait **peu pertinent d'effectuer un suivi indistinct** des emplois fonctionnels, aujourd'hui concernés par la loi Sauvadet, et de ces emplois « d'encadrement supérieur », qui, selon toute vraisemblance, seraient davantage féminisés : l'équilibre global qui pourrait en découler masquerait en réalité des **disparités**.

<sup>1</sup> Soit 2026 pour le bloc communal, et 2027 s'agissant des départements et des régions.

À l'initiative du rapporteur, la commission a toutefois jugé souhaitable de **préciser** la définition des emplois assujettis à l'obligation de nominations équilibrées s'agissant des **établissements publics de l'État** et de la fonction publique hospitalière.

Par ailleurs, **abaisser à nouveau** le seuil de population pour les **communes** et les **établissements publics de coopération intercommunale** (EPCI), trois ans après l'abaissement du seuil à 40 000 habitants<sup>1</sup>, n'a pas non plus semblé opportun. Soumettre les collectivités territoriales comptant entre **20 000** et 40 000 habitants à l'obligation de nominations équilibrées tendrait en effet à **accentuer leurs difficultés de recrutement**. L'**effet concret** de l'abaissement du seuil serait, du reste, probablement **limité** : si 280 collectivités supplémentaires sont en théorie concernées, ce chiffre ne prend pas en compte celles qui disposent de **moins de trois emplois fonctionnels** et qui sont exemptées de l'obligation de nominations équilibrées<sup>2</sup>.

### 3. POUR PARFAIRE LA COHÉRENCE DE LA PROPOSITION DE LOI, LA COMMISSION A RENFORCÉ LA PORTÉE DE L'INDEX DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ET A INTRODUIT UNE OBLIGATION RELATIVE À LA PRÉSENCE DES FEMMES AU SEIN DU « STOCK » D'EMPLOIS SUPÉRIEURS ET DIRIGEANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

#### A. JUGEANT BIENVENUE L'INSTAURATION D'UN INDEX DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES DANS LA FONCTION PUBLIQUE, LA COMMISSION A SOUHAITÉ EN PRÉCISER LE PÉRIMÈTRE ET EN RENFORCER LA PORTÉE

La commission salue la mise en place d'un index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans les trois versants de la fonction publique, qui permettra d'**objectiver les écarts de rémunération et de représentation** parmi les emplois supérieurs et de direction, et **complètera** utilement les outils existants.

L'**alignement** sur l'index de l'égalité professionnelle tel qu'il existe dans le **secteur privé** depuis 2019<sup>3</sup> est toutefois apparu **imparfait** à la commission, qui a adopté un amendement du rapporteur afin de rendre le dispositif pleinement opérationnel. Elle a ainsi distingué, dans une **nouvelle section** spécifique du code général de la fonction publique, la mesure et la correction des **écarts de rémunération** entre les hommes et les femmes, d'une part, et la mesure des **écarts de représentation** entre les sexes dans les emplois soumis à l'obligation de nominations équilibrées, d'autre part.

La commission a également prévu des **sanctions financières** en cas de **non-publication** des écarts de rémunération ou de représentation, et si les **écarts** de rémunération sont supérieurs à un niveau défini par décret. Il reviendra également au pouvoir réglementaire de définir des **indicateurs adaptés** aux spécificités de chacun des trois versants.

Afin de tenir compte du calendrier de mise en œuvre de la **base de données sociales** permettant l'élaboration du **rapport social unique**, serait prévue une entrée en vigueur différée de l'index, au **1<sup>er</sup> juin 2024** dans la fonction publique de l'État, et au **1<sup>er</sup> juin 2025** dans les versants territorial et hospitalier.

Parce que l'exploitation rigoureuse de statistiques suppose un certain volume de données et donc d'agents, la commission a retenu, pour la détermination du champ d'application de l'index de l'égalité professionnelle, le critère du **nombre minimal de 50 agents en gestion**, qui serait cumulé avec le **seuil de 40 000 habitants** pour les collectivités territoriales, par cohérence avec le périmètre arrêté pour l'obligation de nominations équilibrées.

<sup>1</sup> La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a abaissé de 80 000 à 40 000 habitants le seuil des communes et EPCI soumis à l'obligation de nominations équilibrées ; cette mesure est entrée en vigueur à l'issue des élections du bloc communal de 2020.

<sup>2</sup> En application de la même loi n° 2019-828 du 6 août 2019.

<sup>3</sup> En application de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

## B. AFIN DE FÉMINISER EFFECTIVEMENT ET DURABLEMENT LES POSTES À RESPONSABILITÉS DANS LA FONCTION PUBLIQUE, LA COMMISSION A INTRODUIT UNE RÈGLE SUR LE « STOCK D'EMPLOIS »

Le relèvement du taux de personnes de chaque sexe à 45 % au moins dans les primo-nominations aux emplois à responsabilités des trois versants de la fonction publique ne pourra garantir à lui seul le maintien des femmes dans ces fonctions, ni donc la féminisation durable de celles-ci. Sur proposition du rapporteur, la commission a par conséquent prévu, pour les emplois assujettis à l'obligation de nominations équilibrées, la **présence obligatoire d'au moins 40 % de personnes de chaque sexe dans les emplois concernés**.

Afin de garantir l'effectivité de cette obligation, une **sanction financière d'un montant maximal de 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels** pourrait être appliquée aux employeurs publics.

Pour laisser le temps aux employeurs publics de se conformer à cette nouvelle obligation, et **aligner les calendriers prévus dans les secteurs privé<sup>1</sup> et public**, le respect du taux de 40 % ainsi que la possibilité d'une sanction en cas de non-respect de celui-ci entreraient en vigueur le **1<sup>er</sup> janvier 2029** dans les trois versants de la fonction publique.

En conséquence de l'inscription dans la loi de la présence de 40 % au moins de personnes de chaque sexe dans les emplois supérieurs et de direction, la **dispense de pénalité** financière prévue aujourd'hui pour les employeurs publics qui ne respectent pas l'obligation de nominations équilibrées, mais qui respectent déjà le taux de 40 % sur le « stock », **n'aurait plus lieu d'être** à compter de l'entrée en vigueur de cette nouvelle obligation.

**La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.  
Ce texte sera examiné en séance publique le 5 avril 2023.**

### POUR EN SAVOIR +

- **Rapport d'information** n° 723 (2021-2022) de Martine Filleul et Dominique Vérien fait au nom de la délégation aux droits des femmes sur la parité dans la fonction publique
- **Rapport** sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, édition 2022, direction générale de l'administration et de la fonction publique
- **Bilan** de la mise en œuvre du dispositif des nominations équilibrées au cours de l'année 2019, édition 2020, paru en juillet 2021



**François-Noël Buffet**

Président de la commission

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Rhône



**Françoise Dumont**

Rapporteur

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Var

Commission des lois constitutionnelles,  
de législation, du suffrage universel,  
du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01 42 34 23 37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl22-123.html>

<sup>1</sup> La loi n° 2021-1774 du 24 décembre 2021 a prévu, à compter du 1<sup>er</sup> mars 2029, l'obligation, pour les entreprises qui emploient au moins 1 000 salariés, de respecter le taux minimal de 40 % de personnes de chaque sexe parmi les cadres dirigeants, d'une part, et les membres des instances dirigeantes, d'autre part.