

N° 461

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 mars 2023

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique,

Par Mme Françoise DUMONT,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnecarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Thani Mohamed Soilihi, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Muriel Jourda, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Loïc Hervé, Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Alain Richard, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mme Lana Tetuanui, M. Dominique Théophile, Mmes Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 123 et 462 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. DIX ANS APRÈS LA LOI SAUVADET : UNE OBLIGATION DE NOMINATIONS ÉQUILIBRÉES DANS L'ENSEMBLE RESPECTÉE, MAIS UNE FÉMINISATION DES EMPLOIS SUPÉRIEURS ET DIRIGEANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE ENCORE RELATIVE	6
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	6
B. LA FÉMINISATION RÉELLE DES NOMINATIONS PEINE TOUTEFOIS À SE TRADUIRE EN FÉMINISATION DES EMPLOIS OCCUPÉS	7
II. 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	8
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 %	8
B. ESTIMANT INOCCASIONNÉ 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.....	9
III. 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.....	10
A. JUGÉANT 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	10
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 »	11
EXAMEN DES ARTICLES	13
• <i>Article 1^{er}</i> Suppression de la dispense de pénalités financières en cas de non-respect de l'obligation de nominations équilibrées	13

• Article 2 Fixation à 50 % du taux de femmes dans les « primo-nominations » aux emplois supérieurs des trois versants de la fonction publique	18
• Article 3 Élargissement du périmètre des emplois assujettis à l'obligation de nominations équilibrées	26
• Article 3 bis (nouveau) Instauration d'un taux minimal de 40 % de personnes de chaque sexe dans les emplois concernés par l'obligation de nominations équilibrées	35
• Article 4 Création d'un index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique	39
EXAMEN EN COMMISSION	51
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)	63
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	65
LA LOI EN CONSTRUCTION	69

L'ESSENTIEL

Depuis le 1^{er} 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 **systematisation 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.

I. DIX ANS APRÈS LA LOI SAUVADET : UNE 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**¹, 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 publique². 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,

¹ Dernier alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958.

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

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'emplois¹. 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 hospitalière².

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 %.

¹ Les types d'emplois étant définis par le décret n° 2012-601 du 30 avril 2012.

² Source : éléments de la direction générale de l'administration et de la fonction publique transmis au rapporteur.

II. 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^{er} 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 territoriale¹.

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

B. ESTIMANT INOCCASIONNEL 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**.

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 habitants¹, 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 équilibrées².

¹ 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.

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

III. 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 2019¹ 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^{er} juin 2024** dans la fonction publique de l'État, et au 1^{er} 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.

¹ 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 privé¹ 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^{er} 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.

¹ La loi n° 2021-1774 du 24 décembre 2021 a prévu, à compter du 1^{er} 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.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Suppression de la dispense de pénalités financières en cas de non-respect de l'obligation de nominations équilibrées

L'article 1^{er} tend à supprimer la dispense de pénalités financières dont bénéficient aujourd'hui les employeurs publics qui ne respectent pas l'obligation de nominations équilibrées, mais dont les emplois sont occupés par au moins 40 % de personnes de chaque sexe.

Estimant que l'obligation de nominations équilibrées constituait un moyen pour atteindre l'objectif de la féminisation des emplois supérieurs et de direction dans les trois versants de la fonction publique, mais non une fin en soi, la commission a estimé qu'il n'était pas justifié de soumettre un employeur à une pénalité financière **dès lors que ses emplois relevant de sa gestion étaient déjà occupés par au moins de 40 % de femmes**, d'une part, et **qu'aucune obligation légale n'imposait, en l'état du droit, un tel taux**, d'autre part.

En revanche, la commission a souhaité tirer les conséquences de l'instauration d'un taux minimal de 40 % de personnes de chaque sexe dans les emplois visés par l'obligation de nominations équilibrées¹. C'est pourquoi elle a prévu que la dispense de pénalités financières serait supprimée **une fois seulement que l'obligation d'un taux minimal sur le « stock » serait entrée en vigueur**.

Elle a donc adopté l'article 1^{er} ainsi modifié.

1. La loi Sauvadet a assorti l'obligation de nominations équilibrées d'une sanction financière, pour laquelle la loi de transformation de la fonction publique a prévu un cas de dispense

1.1. Afin de garantir le respect de l'obligation de nominations équilibrées, la loi Sauvadet a prévu des pénalités financières

Créé par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 dite « loi Sauvadet », l'article 6 *quater* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, désormais codifié à **l'article L. 132-8** du code général de la fonction publique (CGFP), assortit l'obligation annuelle de nominations équilibrées, posée pour un ensemble d'emplois supérieurs et de direction dans les trois versants de la fonction publique², d'une sanction financière.

¹ Voir le commentaire de l'article 3 bis.

² Voir article L. 132-5 du code général de la fonction publique et commentaire de l'article 2.

Ainsi, en cas de non-respect du taux minimal de 40 % de personnes de chaque sexe dans les nominations, une contribution est due, selon le versant concerné, par le département ministériel intéressé, par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale concerné (EPCI), ou encore, par le Centre national de gestion.

Le montant de cette contribution est égal au nombre de personnes manquantes au regard de l'obligation de nominations équilibrées – constaté au titre de l'année écoulée s'agissant de la fonction publique de l'État et de la fonction publique hospitalière, ou au titre de l'année au cours de laquelle se clôt le cycle de nominations s'agissant de la fonction publique territoriale – **multiplié par un montant unitaire.**

Conformément à l'article 3 du décret n° 2012-601 du 30 avril 2012¹, ce montant unitaire est fixé à **90 000 euros**²; il en revanche fixé à **50 000 euros**³ pour les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 40 000 et de moins de 80 000 habitants.

D'après le dernier bilan de la mise en œuvre de l'obligation de nominations équilibrées, réalisé par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), le montant total de la pénalité financière due par les employeurs publics étatiques et territoriaux s'élève, en 2019, à **3 510 000 euros**⁴, correspondant à **39 unités manquantes.**

Au sein de la fonction publique d'État, 6 des 11 départements ministériels n'ont pas atteint, en 2019, l'objectif de 40 % de personnes de chaque sexe dans les nominations. Le montant global de la pénalité financière due s'élève à 2 160 000 euros, soit 24 unités manquantes⁵.

Dans la fonction publique territoriale, 14 des 37 collectivités territoriales ou EPCI ayant achevé ou accompli un cycle complet de nominations n'ont pas atteint l'objectif de primo nominations en 2019, soit 38 % d'entre eux. Le montant total de la pénalité financière versée s'élève à 1 350 000 euros, pour 15 unités manquantes.

En revanche, aucune pénalité financière n'a été versée par les employeurs du versant hospitalier.

¹ Décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique.

² Ce montant correspond au coût du traitement annuel d'un administrateur (civil ou territorial).

³ Ce montant correspond au coût du traitement annuel d'un attaché territorial.

⁴ Contre 4 140 000 euros en 2018, soit une baisse de 8 %.

⁵ Ce chiffre est en augmentation par rapport au montant des pénalités pour l'année 2018 mais en diminution de 6 % par rapport à l'année 2017 (DAGFP).

L'ensemble des contributions recouvrées sont versées au **budget de l'État**, en vertu du principe de non-affectation des recettes. Le **fonds en faveur de l'égalité professionnelle** (FEP) dans la fonction publique est ensuite abondé lors des conférences budgétaires¹.

Les modalités de paiement des pénalités financières

Dans la fonction publique de l'État, les secrétaires généraux doivent faire la déclaration pour les départements ministériels dont ils assurent la gestion et s'acquitter le cas échéant du paiement de la contribution.

Dans la fonction publique territoriale, l'autorité territoriale (régions, départements et communes de plus de 40 000 habitants) ainsi que les EPCI de plus de 40 000 habitants sont responsables du versement de la contribution.

Dans la fonction publique hospitalière, la responsabilité du paiement de la contribution revient au Centre national de gestion.

Le contrôle du versement de la contribution due, le cas échéant, est effectué par les services de contrôle budgétaire et comptable ministériels (CBCM) pour la fonction publique de l'État, l'agent comptable du centre national de gestion pour la fonction publique hospitalière et par les comptables assignataires des dépenses de chaque collectivité territoriale et établissements publics de coopération intercommunale concernés pour la fonction publique territoriale.

Source : circulaire du 11 avril 2016 relative à l'application du décret n° 2012-601 du 30 avril 2012

1.2. La loi de transformation de la fonction publique a introduit une dispense de contribution

En cohérence avec **l'accord relatif à l'égalité professionnelle** entre les femmes et les hommes dans la fonction publique signé le 30 novembre 2018, la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a inscrit, à l'article 6 *quater* de la loi du 13 juillet 1983, une **dispense de contribution financière** pour les employeurs publics qui ne respectent pas l'obligation de nominations équilibrées, mais dont les emplois concernés par cette obligation sont **occupés par au moins 40 % de personnes de chaque sexe**².

Dans la fonction publique territoriale, ce mécanisme d'exemption n'existe que depuis le dernier renouvellement des assemblées délibérantes, soit depuis 2020 pour les communes et EPCI, et depuis 2021 pour les départements et régions. En **2021, une dispense** a été accordée sur ce fondement à la **ville de Saint-Paul**, à La Réunion. Bien qu'elle n'ait pas

¹ Inscrit sur le programme 148 « Fonction publique », le FEP est doté de 1 million d'euros chaque année depuis 2019.

² Disposition codifiée à l'article L. 132-9 du code général de la fonction publique.

respecté le taux de 40 % de personnes de chaque sexe lors de son cycle de nominations – ayant nommé quatre femmes et aucun homme –, cette commune n’a toutefois été soumise à aucune pénalité dans la mesure où l’ensemble de ses emplois étaient alors occupés par trois hommes et quatre femmes, soit un taux de personnes de chaque sexe supérieur à 40 %¹.

Les dispenses de pénalité accordées en 2021 et 2022 à la ville de Paris² et au conseil régional d’Île-de-France n’ont toutefois pas constitué des exemptions au sens de l’article L. 132-9 du CGFP, dans la mesure où celui-ci n’était pas entré en vigueur lors des cycles de nominations considérés ; elles étaient motivées par la volonté de la ministre de la transformation et de la fonction publiques de l’époque de ne pas pénaliser des politiques plus favorables aux femmes que ce que la loi exigeait.

Jusqu’à présent, la possibilité de dispense n’a donné lieu à aucune application dans la fonction publique de l’État, ni dans la fonction publique hospitalière.

2. L’article 1^{er} de la proposition de loi vise à supprimer toute dispense de pénalités financières en cas de non-respect de l’obligation de nominations équilibrées

En tendant à **supprimer l’article L. 132-9** du CGFP, l’article 1^{er} de la proposition de loi vise à supprimer la dispense aujourd’hui offerte aux employeurs publics qui ne respecteraient pas l’obligation de nominations équilibrées, mais dont les emplois seraient néanmoins occupés par au moins 40 % de personnes de chaque sexe.

Dès lors qu’il ne respecte pas l’obligation de nominations équilibrées posée à l’article L. 132-5 du CGFP, tout employeur public concerné par cette obligation serait assujéti au versement d’une pénalité financière, et ce quelle que soit la répartition entre les sexes constatée dans les emplois d’encadrement supérieur.

¹ Les hommes représentant près de 43 % des effectifs, et les femmes, 57 %.

² En 2018, la Ville de Paris avait nommé 11 femmes aux postes de directeurs et de sous-directeurs, soit 69 % des emplois, tandis que les nominations d’hommes ne représentaient que 31 %.

3 La commission a estimé que la dispense de pénalités financières pourrait être légitimement supprimée une fois seulement que l'obligation de respect d'un taux sur le « stock » serait en vigueur

De même que les auteurs de la proposition de loi, la commission juge condamnable le comportement de certains employeurs publics, qui préfèrent s'acquitter de pénalités financières plutôt que de satisfaire à l'obligation de nominations équilibrées, et souligne qu'il s'agit d'un contournement de la loi.

Pour autant, dès lors que l'objectif de la féminisation des emplois supérieurs – c'est-à-dire, d'une présence d'au moins 40 % de femmes à ces emplois – est atteint par les employeurs publics, et ce en l'absence d'obligation légale, il ne paraît pas opportun de sanctionner le non-respect de l'obligation de nominations équilibrées.

En effet, les nominations peuvent être **fluctuantes d'une année à l'autre**, rendant plus ou moins difficile l'atteinte du taux de 40 % « en flux ». Il semble donc justifié d'exempter de pénalités un employeur public dont les emplois supérieurs sont occupés par au moins 40 % de femmes, quand bien même il ne respecterait pas, une année donnée, l'obligation de nominations équilibrées : **si l'objectif est atteint**, la commission ne voit **pas de raison de sanctionner le non-respect de ce qui n'est qu'un moyen**, et non une fin en soi.

En revanche, dès lors que le taux de 40 % au moins de personnes de chaque sexe au sein des emplois concernés par l'obligation de nominations équilibrées est rendu obligatoire par la loi, ainsi que le propose l'article 3 *bis*¹, la dispense prévue à l'article L. 132-9 du CGFP n'a plus lieu d'être.

Aussi l'**amendement COM-1 du rapporteur** vise-t-il à **repousser à la date d'entrée en vigueur de l'obligation d'un taux sur le « stock », c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2029, l'abrogation de l'article L. 132-9 du CGFP.**

¹ Voir le commentaire de l'article 3 bis.

L'articulation entre l'article 1^{er} et les autres articles

Combiné aux autres articles – dans leur version adoptée par la commission – de la présente proposition de loi, cet amendement conduirait à distinguer trois périodes :

- **entre l'entrée en vigueur de la loi** visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique **et le 1^{er} janvier 2025**, s'appliquerait un taux de 40 % au moins de personnes de chaque sexe pour les primo-nominations, sans obligation légale sur le stock. Un employeur public qui ne respecterait pas le taux de 40 % pour les primo-nominations, mais qui le respecterait pour le stock, serait dispensé de sanction financière, en application de l'article L. 132-9 du CGFP ;

- **entre le 1^{er} janvier 2025 et le 1^{er} janvier 2029**, le taux serait de 45 % au moins pour les primo-nominations dans la fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière¹, sans obligation sur le stock. De la même manière, un employeur qui ne respecterait pas le taux de 45 % pour le flux, mais qui respecterait le taux de 40% pour le stock, sera exempté de pénalité financière ;

- **à partir du 1^{er} janvier 2029**, en sus du taux de 45 % au moins pour les primo-nominations dans les trois versants de la fonction publique, entrerait en vigueur un taux obligatoire d'au moins 40 % de personnes de chaque sexe sur le stock d'emplois concernés. Un employeur qui ne respecterait pas le taux de 45 % pour les primo-nominations devrait donc s'acquitter de la contribution financière prévue à l'article L. 132-8 du CGFP.

Le jugeant cohérent avec l'ensemble des articles de la proposition de loi, la commission a adopté **l'amendement COM-1**.

La commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

Article 2

Fixation à 50 % du taux de femmes dans les « primo-nominations » aux emplois supérieurs des trois versants de la fonction publique

L'article 2 de la proposition de loi tend à **relever à 50 % le quota de « primo-nominations » de personnes de chaque sexe, au lieu du taux actuel de 40 %**. Il prévoit également que ce taux peut aller jusqu'à 60 % si les postes concernés ne sont pas occupés par au moins 40 % de personnes de chaque sexe.

¹ Voir le commentaire de l'article 2.

La commission partage l'objectif de renforcer la féminisation des emplois à responsabilités dans la fonction publique, et considère que l'imposition de règles s'agissant des nominations peut y concourir.

Considérant néanmoins qu'un taux obligatoire de 50 % de personnes de chaque sexe dans les nominations se heurterait à difficultés d'application, voire aurait des effets contreproductifs pour l'ensemble des fonctionnaires concernés – hommes comme femmes –, la commission a relevé à **45 %** le taux pour les « primo-nominations ».

Elle a jugé nécessaire, de manière générale, de **laisser du temps aux administrations pour s'adapter à cette obligation renforcée** ; en particulier, il lui a paru indispensable de prévoir une entrée en vigueur à compter du prochain renouvellement général des assemblées délibérantes pour la fonction publique territoriale, afin de ne pas produire d'effets sur les cycles de nomination en cours.

La commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

1. Si l'obligation de nominations équilibrées entre les sexes dans l'encadrement supérieur et dirigeant des trois versants de la fonction publique, posée par la loi Sauvadet, est aujourd'hui globalement atteinte, la présence effective des femmes à ces emplois est encore minoritaire

1.1. Afin de renforcer la présence des femmes aux emplois supérieurs et de direction de la fonction publique, la loi Sauvadet de 2012 a introduit une obligation de nominations équilibrées

Afin de remédier à l'écart entre la part majoritaire de femmes au sein de la fonction publique (plus de 60 % des agents) et au sein de la catégorie A (57 %), et leur part minoritaire au sein des emplois supérieurs (24 %) et de direction (14 %)¹, la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, dite « loi Sauvadet » a introduit, à l'article 6 *quater* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, une disposition visant à **inciter à la féminisation des emplois supérieurs et emplois de direction des trois versants de la fonction publique**².

¹ Étude d'impact du projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

² Cet article est aujourd'hui codifié à l'article L. 132-5 du code général de la fonction publique (CGFP).

Depuis 2013, les employeurs publics doivent ainsi respecter une **proportion minimale de personnes de chaque sexe** pour des nominations effectuées dans certaines conditions et à certains emplois. Fixée à 20 % pour les nominations prononcées en 2013 et 2014, puis à 30 % pour celles prononcées en 2015 et 2016, elle a été portée à **40 %** à compter de 2017¹.

Cette obligation porte sur les emplois suivants :

- les **emplois supérieurs**, pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement² ;
- les autres **emplois de direction** de l'État ;
- les emplois de direction des établissements publics de l'État ;
- les emplois de direction des régions, des départements, des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 40 000 habitants³ et du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ;
- les emplois de direction de la fonction publique hospitalière.

Le respect du taux 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** – les types d'emplois étant définis par le décret n° 2012-601 du 30 avril 2012.

Les types d'emploi d'encadrement supérieur et dirigeant distingués par le décret n° 2012-601 du 30 avril 2012

Les emplois soumis à l'obligation de nominations équilibrées sont divisés en différents types selon deux critères :

- le **niveau des fonctions** : par exemple, l'ensemble des emplois à la décision du Gouvernement sont regroupés dans un même type d'emploi ;
- la **nature des fonctions** : pour la fonction publique de l'État, les emplois de l'administration centrale sont distingués de ceux de l'administration déconcentrée.

Dix types d'emplois sont ainsi distingués pour la fonction publique de l'État, trois pour la fonction publique territoriale (un par niveau de collectivité) et deux pour la fonction publique hospitalière⁴.

Source : bilan de la mise en œuvre du dispositif des nominations équilibrées au cours de l'année 2019 (DGAFP)

¹ La loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes ayant avancé d'un an l'entrée en vigueur du taux à 40 %, prévue pour 2018 par la loi Sauvadet.

² Conformément à l'article L. 341-1 du CGFP.

³ Fixé à 80 000 habitants par la loi Sauvadet, le seuil a été baissé à 40 000 habitants par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

⁴ Voir le commentaire de l'article 2.

Ainsi, lorsqu'une personne occupant un emploi de chef de service au sein du ministère de la culture (emploi de type 2) est nommée dans un emploi de directeur d'administration centrale au sein de ce même ministère (emploi de type 1), il s'agit d'une nomination dite « **primo-nomination** », qui entre dans le champ de la loi Sauvadet. En revanche, lorsqu'une personne occupant un emploi de directeur de projet au sein du ministère de la culture (emploi de type 2) est nommée dans un emploi de sous-directeur au sein de ce même ministère (emploi de type 2), il ne s'agit pas d'une « primo-nomination ».

Par ailleurs, le nombre de personnes de chaque sexe devant être nommées en application du taux de 40 % est **arrondi à l'unité inférieure**.

Enfin, le respect de cette obligation est apprécié, **au terme de chaque année civile**, par département ministériel pour l'État et ses établissements publics, par autorité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale et globalement pour les établissements de santé¹. Toutefois, lorsque l'autorité territoriale n'a pas procédé à des nominations dans au moins quatre emplois qui y sont soumis au titre d'une même année civile, le respect de l'obligation d'un taux de 40 % de personnes de chaque sexe s'apprécie sur un **cycle de quatre nominations** successives entre deux renouvellements généraux des organes délibérants².

1.2. La féminisation réelle des nominations peine à se traduire encore 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 hospitalière³.

Ces résultats satisfaisants dissimulent toutefois des **écarts importants au sein de chaque versant**, entre les types d'emploi, 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 territoriaux occupés par des sous-préfets** » (type 4), il ne l'est pas s'agissant des nominations aux **emplois à la décision du Gouvernement** (type 1).

¹ Article L. 132-6 du CGFP.

² Article L. 132-7 du CGFP.

³ Source : éléments de la direction générale de l'administration et de la fonction publique transmis au rapporteur.

Dans la fonction publique territoriale, les primo-nominations de femmes aux emplois de directeur général adjoint des services (DGAS) sont nettement supérieures¹ à celles aux emplois de directeur général des services (DGS)² et de directeur général des services techniques (DGST)³.

Enfin, dans la fonction publique hospitalière, le taux de 40 % de femmes dans les primo-nominations, respecté de façon globale par l'ensemble des établissements de santé, sociaux et médico-sociaux, masque de **très fortes disparités selon les corps de direction** : les primo-nominations de femmes sont ainsi bien inférieures dans les emplois fonctionnels de **directeur d'hôpital** que dans les emplois fonctionnels de **directeur d'établissement sanitaire, social et médico-social**.

2. L'article 2 de la proposition de loi tend à relever à 50 % le taux de « primo-nominations » de personnes de chaque sexe

Afin d'accélérer la féminisation des emplois, l'article 2 vise à porter de 40 % à 50 % le taux « primo-nominations » de personnes de chaque sexe.

Il prévoit également que, dans le cas où les emplois supérieurs et de direction sont occupés par moins de 40 % de personnes d'un des deux sexes, les nominations peuvent concerner 50 % à 60 % de personnes du sexe sous-représenté.

3. Jugeant qu'un taux de 50 % de personnes de chaque sexe dans les nominations se heurterait à des difficultés d'application, voire aurait des effets contreproductifs pour l'ensemble des fonctionnaires concernés, la commission a retenu un taux de 45 %

3.1. L'augmentation du taux à 50 % de personnes de chaque sexe dans les nominations rigidifierait les recrutements et serait contreproductive pour l'égalité entre les hommes et les femmes

L'obligation d'un quota de 50 % de personnes de chaque sexe pour les nominations aux emplois visés par l'article L. 132-5 du code général de la fonction publique (CGFP) reviendrait à **nommer rigoureusement 50 % de femmes et 50 % d'hommes**.

Une telle obligation serait inapplicable dans le cas de nominations en nombre impair, et non moins difficilement applicable dans les autres cas. En ne laissant aucune marge de manœuvre aux employeurs publics, il est fort à parier qu'elle ne serait, en pratique, jamais respectée, si bien que l'ensemble des administrations visées par l'article L. 132-5 du CGFP seraient soumises au versement de pénalités financières.

¹ 51 % de l'ensemble des primo-nominations en 2021.

² 23 % de l'ensemble des primo-nominations en 2021.

³ 32 % de l'ensemble des primo-nominations en 2021.

En outre, l'instauration d'un taux de 50 % de personnes de chaque sexe dans les nominations se révélerait probablement **contreproductive** à plusieurs égards.

Une telle mesure serait **contraire à l'intérêt des femmes**, tout d'abord, en ce qu'elle empêcherait des nominations selon un ratio autre que 50-50, y compris dans un sens favorable aux femmes (par exemple, 53 % de femmes et 47 % d'hommes).

Cette mesure pourrait également se révéler **contraire à l'intérêt des fonctionnaires** susceptibles d'occuper les emplois visés : afin de respecter l'obligation posée, les administrations pourraient être amenées à privilégier des recrutements externes de contractuels sur les recrutements internes, au détriment de l'évolution de carrière d'agents pourtant compétents mais qui ne seraient pas du « bon » sexe, c'est-à-dire celui permettant de satisfaire au taux strict de 50 %.

Cette disposition pourrait enfin être **contraire à l'intérêt des administrations publiques**, en portant préjudice à leur bon fonctionnement, lorsque le vivier d'agents disponibles ne permet pas l'application du taux de 50 %.

Plus généralement, la mise en œuvre du taux de 50 % comporterait le risque d'accentuer les tensions et les frustrations entre les hommes et les femmes, et de **dresser les uns - et les unes - contre les autres**, en faisant **primer les considérations liées au sexe sur celles liées à la compétence**, et entraînant un « pré-fléchage » des nominations, voire des postes, par sexe.

Enfin, la commission rappelle que la politique de quotas, pour vertueuse qu'elle se présente, n'est pas à l'abri d'un **dévolement**. Afin de **respecter formellement** l'obligation du taux actuel de 40 %, certains ministères déploient ainsi des **stratégies** consistant à nommer des femmes tardivement entre le 15 et le 31 décembre de l'année pour atteindre les pourcentages voulus ; à nommer des femmes à des postes présentant un taux de renouvellement important ; ou encore, à nommer les femmes sur des postes de début de carrière.

Aussi la commission a-t-elle considéré que **le relèvement du taux de 40 à 50 %** pour les nominations aux emplois visés par l'article L. 132-5 n'était **pas opportun**.

3.2. *La commission a jugé préférable de relever à 45 % au moins le taux de personnes de chaque sexe pour les nominations aux emplois supérieurs et de direction*

Dans la mesure où le taux de 40 % pour les nominations aux emplois supérieurs et de direction est aujourd'hui atteint au global par les trois versants de la fonction publique, mais que la féminisation de ces emplois reste néanmoins inférieure à 40 %, **la commission juge pertinent de relever le taux.**

Compte tenu des **limites inhérentes au taux de 50 %**, la commission a, sur proposition du rapporteur, **porté ce taux à 45 %**, afin d'accélérer la féminisation des emplois supérieurs et de direction des trois versants de la fonction publique (**amendement COM-2 du rapporteur**).

Par ailleurs, la commission a jugé nécessaire, de manière générale, de **laisser du temps aux administrations** pour s'adapter à cette obligation renforcée ; en particulier, il lui a paru indispensable de prévoir une entrée en vigueur du nouveau taux à compter du prochain renouvellement général des assemblées délibérantes pour la fonction publique territoriale, afin de **ne pas produire d'effets sur les cycles de nomination en cours**. Le taux de 45 % entrerait donc en vigueur en 2026 dans le bloc communal, et en 2027 s'agissant des départements et des régions. Pour la fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière, la date du **1^{er} janvier 2025** apparaît réaliste au regard des taux constatés en 2020 et 2021.

Soulignant par ailleurs que le relèvement à 45 % du taux de personnes de chaque sexe rendrait possible de **nommer jusqu'à 55 % d'hommes ou de femmes** aux emplois visés, la commission n'a **pas jugé nécessaire** d'autoriser la nomination de 60 % de femmes lorsque celles-ci occupent moins de 40 % des emplois visés. Du reste, il n'est pas exclu qu'une telle mesure heurterait le principe constitutionnel d'égalité et plus précisément celui d'égal accès aux emplois publics¹.

Enfin, si la commission souscrit au principe d'un taux imposé sur les nominations, elle met en avant le fait que le succès de la mise en œuvre de telles obligations repose sur la **constitution de viviers équilibrés**.

¹ Affirmé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

En effet, la **non-mixité de certains métiers**, particulièrement prononcée dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, rend difficile l'application de dispositions contraignantes visant la parité. Dans le versant territorial, les femmes représentent ainsi 95 % des agents des filières sociale et médico-sociale, et 82 % des agents de la filière administrative, mais seulement 5 % des agents de la filière des sapeurs-pompiers professionnels, et 12 % des agents de la filière technique¹. À l'inverse, dans le versant hospitalier, 74 % des directeurs de soins et 67 % des directeurs d'établissement sanitaire, social et médico-social sont des femmes².

Les déséquilibres ainsi constatés ont certes des raisons à la fois structurelles et conjoncturelles. Il apparaît toutefois nécessaire, afin de permettre un **rééquilibrage** dans la répartition des sexes, d'**agir bien en amont** de l'entrée dans la vie professionnelle, non seulement en **développant la connaissance des différents métiers** existant au sein de chaque versant de la fonction publique, mais également en **promouvant**, dans l'enseignement primaire et secondaire, **l'ensemble des filières** auprès des filles comme des garçons et en **luttant contre les stéréotypes** visant les deux sexes.

Enfin, la mise en place de taux pour les nominations aux emplois supérieurs et de direction ne peut dispenser les pouvoirs publics d'une **réflexion de fond sur les conditions de travail pour les hommes et les femmes qui occupent ces emplois**. Parmi les femmes nommées à des postes à responsabilités dans la fonction publique, une part importante ne reste pas – ou peu longtemps – en poste, notamment parce que les horaires de travail ou les contraintes de mobilité inhérentes à certaines fonctions sont incompatibles avec une vie de famille. Aussi la commission invite-t-elle à mener une réflexion plus large sur l'organisation du travail et en particulier sur l'articulation entre le temps de travail et le temps personnel pour les hommes et les femmes qui occupent des postes à responsabilités.

La commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

¹ Source : éléments transmis par l'Association des maires de France au rapporteur.

² Source : éléments transmis par la direction générale de l'offre de soins au rapporteur.

Article 3
**Élargissement du périmètre des emplois
assujettis à l'obligation de nominations équilibrées**

L'article 3 de la proposition de loi vise à étendre le champ des emplois soumis à l'obligation de nominations équilibrées à un double titre. D'une part, le seuil des collectivités territoriales concernées serait abaissé à 20 000 habitants, contre 40 000 habitants aujourd'hui. D'autre part, seraient ajoutés à la liste des emplois visés les **emplois d'encadrement supérieur**, qu'il s'agisse de ceux de l'État et de ses établissements publics, des régions, des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), ou de la fonction publique hospitalière.

La commission a considéré que l'élargissement du champ des emplois ainsi proposé n'était pas pertinent en ce qu'il intégrerait des **emplois non fonctionnels** ou aux **contours mal définis**.

Elle a toutefois apporté **deux évolutions** au périmètre actuel des emplois concernés par l'obligation de nominations équilibrées, afin d'étendre le champ des établissements publics de l'État, et clarifier la portée de la loi Sauvadet dans le versant hospitalier.

La commission a par conséquent adopté l'article 3 **ainsi modifié**.

1. La loi Sauvadet a soumis les emplois fonctionnels des trois versants de la fonction publique à une obligation de nominations équilibrées

1.1. Les emplois assujettis à l'obligation de nominations équilibrées sont définis de façon limitative

Conformément à l'**article L. 132-5** du code général de la fonction publique (CGFP), doivent concerner au moins 40 % de personnes de chaque sexe, les nominations dans les emplois suivants :

- les emplois supérieurs, pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement¹ ;
- les autres emplois de direction de l'État ;
- les emplois de direction des établissements publics de l'État ;
- les emplois de direction des régions, des départements, des communes et établissements publics de coopération intercommunale de plus de 40 000 habitants et du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ;
- les emplois de direction de la fonction publique hospitalière.

¹ Conformément à l'article L. 341-1 du CGFP.

6 000 emplois d'encadrement supérieur et dirigeant sont ainsi concernés¹.

Les types d'emplois visés sont détaillés par le **décret n° 2012-601 du 30 avril 2012** modifié par le décret n° 2022-1025 du 20 juillet 2022.

	Fonction publique d'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière
1	Secrétaires généraux, directeurs généraux et directeurs d'administration centrale, commissaires généraux, hauts-commissaires, commissaires, délégués généraux et délégués placés sous l'autorité du ministre, ambassadeurs, préfets en poste territorial, directeur des services actifs de police en fonctions à l'administration centrale et chef du service de l'inspection générale de la police nationale, chefs du service des corps d'inspection et de contrôle, recteurs [...].	<p><i>Régions et départements</i></p> <p>Emplois de directeur général des services et de directeur général adjoint des services et emplois créés en application de l'article 6-1 de la loi du 26 janvier 1984</p>	Emplois de directeur de centre hospitalier universitaire et de directeur de centre hospitalier régional
2	Chefs de service, emplois d'inspecteur civil du ministère de la défense Sous-directeurs, emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet des administrations de l'État et de ses établissements publics	<p><i>Communes et EPCI de plus de 40 000 habitants</i></p> <p>Emplois de directeur général des services, de directeur général adjoint des services, de directeur général des services techniques et emplois créés en application de l'article 6-1 de la loi du 26 janvier 1984</p>	<p>Emplois fonctionnels de directeur d'hôpital</p> <p>Emplois fonctionnels de directeur d'établissement sanitaire, social et médico-social</p> <p>Emplois de directeur d'établissement sanitaire, social et médico-social exercés sur échelon fonctionnel</p> <p>Emplois fonctionnels de directeurs des soins</p>

¹ Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique.

	Fonction publique d'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière
3	Emplois de direction et de contrôle de la police nationale, inspecteur général et contrôleur général des services actifs de la police nationale	<i>Ville de Paris</i>	
		Emplois mentionnés à l'article 34 du décret n° 94-415 du 24 mai 1994 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes et aux I et II de l'article 4 du décret n° 2010-1767 du 30 décembre 2010 relatif aux emplois de directeur général des services et de directeur général adjoint des services de mairie d'arrondissement de Paris	
4	Emplois de direction de l'administration territoriale de l'État	<i>Centre national de la fonction publique territoriale</i>	
		Emplois de directeur général, directeur général adjoint et directeur de délégation et emplois créés en application de l'article 6-1 de la loi du 26 janvier 1984	
5	Postes territoriaux occupés par des sous-préfets		
6	Chefs de mission de contrôle général économique et financier		
7	Emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel		
8	Emplois de direction de la direction générale des douanes et droits indirects		
9	Directeurs académiques des services de l'éducation nationale et directeurs académiques adjoints des services de l'éducation nationale, secrétaires généraux d'académie		
10	Délégués du directeur général des finances publiques, directeurs des services déconcentrés de la direction générale des finances publiques et directeurs des services à compétence nationale rattachés à la direction générale des finances publiques		

Le même décret liste les emplois des dirigeants d'établissement public de l'État concernés.

Dans la fonction publique territoriale, sont ainsi visés les emplois fonctionnels de direction, d'une part, et les directeurs de projet et experts de haut niveau, d'autre part. La **fonctionnalité** de ces emplois, pourvus par la **voie du détachement**, formalise la **relation de confiance** qui doit exister entre les exécutifs locaux et les agents nommés.

1.2. *Fixé à 80 000 habitants par la loi Sauvadet, le seuil des communes et EPCI soumis à l'obligation de nominations équilibrées a été abaissé à 40 000 habitants par la loi de transformation de la fonction publique*

La loi Sauvadet a fixé à **80 000 habitants** le seuil de population au-delà duquel les communes et EPCI sont soumis à l'obligation de nominations équilibrées, si bien que **350** collectivités étaient concernées.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a abaissé ce seuil à **40 000 habitants**, tout en prévoyant des dispositions particulières tendant à garantir l'équilibre du dispositif.

Tout d'abord, une exception a été introduite pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics disposant de **moins de trois emplois fonctionnels de direction** créés par leur organe délibérant : conformément à l'**article L. 132-7** du CGFP, ils ne sont pas assujettis à l'obligation de nominations équilibrées. Cet assouplissement visait à tenir compte du fait que certaines communes ou EPCI de la strate de 40 000 habitants comportent seulement deux emplois fonctionnels : l'obligation de nominations équilibrées aurait contraint, dans ces collectivités, « *l'autorité territoriale ou l'établissement à nommer automatiquement une femme et un homme de manière alternée* », ce qui avait été jugé « *très rigide* »¹.

De plus, il a été choisi de ne pas intégrer dans le décompte des nominations la nomination, sur un emploi de direction d'une collectivité ou d'un EPCI issu d'une **fusion**, d'un agent qui occupait déjà un emploi de direction dans l'un des EPCI ou l'une des collectivités fusionnés. Cette disposition avait pour objectif d'éviter de pénaliser les collectivités et EPCI qui reprennent les équipes en place après une fusion.

Enfin, il a été précisé que l'obligation de nominations équilibrées au sein des collectivités territoriales et de leurs EPCI pourrait également s'apprécier sur un **cycle de quatre nominations successives**, et non plus de cinq. Cette modification visait à avancer la mise en œuvre de l'obligation de nominations équilibrées.

¹ Voir le commentaire de l'article 30 du projet de loi de transformation de la fonction publique dans le rapport n° 570 (2018-2019) de Catherine Di Folco et Loïc Hervé, fait au nom de la commission des lois du Sénat.

Par ailleurs, la loi du 6 août 2019 a également inclus dans la liste des emplois concernés au sein de la fonction publique territoriale les emplois de direction du CNFPT (au siège et dans ses délégations régionales).

L'ensemble de ces dispositions sont entrées en vigueur à **compter du renouvellement général des organes délibérants concernés¹**, soit 2020 pour les communes et les EPCI, et 2021 pour les départements, les régions et le CNPFT.

En théorie, l'abaissement du seuil à 40 000 habitants faisait rentrer **370** collectivités supplémentaires dans le champ de la loi Sauvadet ; parmi elles, seules **120** étaient toutefois dotées de trois emplois fonctionnels ou plus, si bien que, depuis la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, **470 collectivités²** sont soumises à l'obligation de nominations équilibrées.

2. L'article 3 de la proposition de loi vise à étendre le champ des emplois et des collectivités territoriales concernés par l'obligation de nominations équilibrées

L'article 3 de la proposition de loi vise à étendre le périmètre d'application de l'obligation de nominations équilibrées à un double titre.

D'une part, il prévoit d'**inclure**, dans la liste des emplois énumérés à l'article L. 132-5 du CGFP, **les emplois d'encadrement supérieur** de l'État, les emplois d'encadrement supérieur des établissements publics de l'État ; les emplois d'encadrement supérieur des régions, des départements, des communes et établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants et du Centre national de la fonction publique territoriale ; et les emplois d'encadrement supérieur de la fonction publique hospitalière.

D'autre part, il propose d'**abaisser à 20 000 habitants** le seuil de population des collectivités au-dessus duquel s'applique l'obligation de nominations équilibrées.

D'après l'exposé des motifs de la proposition de loi, le nombre d'emplois concernés serait en conséquence porté à **21 600 postes**.

¹ Conformément au XVIII de l'article 94 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019.

² Les 350 collectivités concernées par l'application du seuil à 80 000 habitants ainsi que les 120 collectivités comptant entre 40 000 habitants et 80 000 habitants et ayant 3 emplois fonctionnels ou plus.

3. Si la commission n'a pas jugé opportun l'élargissement du champ d'application de l'obligation des nominations équilibrées, elle a souhaité apporter deux modifications pour en renforcer la portée

3.1. L'élargissement du périmètre des emplois concernés aux « emplois d'encadrement supérieur » a semblé inadéquat et inopérant à la commission

Contrairement aux notions d'« emplois supérieurs »¹ et d'« emplois de direction »², la notion d'« **emplois d'encadrement supérieur** » n'existe pas en tant que telle dans la partie législative du code général de la fonction publique. Tout au plus l'article L. 412-1 évoque-t-il les « *fonctions supérieures, d'encadrement, d'expertise ou de contrôle* ».

Il est vrai que l'expression d'« **encadrement supérieur de l'État** » est utilisée par l'**ordonnance n° 2021-702** du 2 juin 2021³ visant à réformer ce qui est désigné, dans le langage courant, comme la « haute fonction publique ». La définition du périmètre de l'ordonnance, telle qu'elle peut être déduite de son article 1^{er}, comprend :

- les emplois supérieurs dont la nomination est laissée à la décision du Gouvernement ;
- les emplois de direction de l'État ;
- les emplois correspondant aux fonctions exécutives de haut niveau dans les établissements publics de l'État ;
- les emplois correspondant à des fonctions supérieures de direction, d'encadrement, d'expertise ou de contrôle donnant vocation, pour les agents concernés, à occuper les emplois de direction de l'État et de ses établissements publics.

Ainsi, la notion d'« encadrement supérieur de l'État » recoupe, en grande partie, la notion d'emplois supérieurs de l'État.

De façon prudente, et conformément au sens que les auteurs de la proposition de loi ont entendu lui donner, il semble toutefois possible de comprendre, par l'appellation d'« emplois d'encadrement supérieur », les **emplois supérieurs qui ne sont pas des emplois fonctionnels**, ou encore, l'ensemble des emplois qui sont occupés par des agents de catégorie « A + ».

Or, l'extension du champ d'application de la loi Sauvadet à ces types d'emplois semble susciter un certain nombre de difficultés, et ce dans les trois versants de la fonction publique.

¹ Qui fait l'objet du chapitre II du titre I^{er} du livre IV du CGFP.

² Qui est mentionnée dans ce même chapitre II du titre I^{er} du livre IV du CGFP.

³ Ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État.

S'agissant de la fonction publique de l'État, les postes ainsi visés (par exemple, chef de bureau dans une direction d'administration centrale) sont non seulement nombreux et variés, mais aussi, sont tenus par des agents dont les statuts peuvent être différents d'un ministère à l'autre. La mise en œuvre de l'obligation de nominations équilibrées risque ainsi de se révéler complexe, d'autant que les outils de suivi des nominations pour ces postes ne sont aujourd'hui pas en place.

En outre, la réforme de la haute fonction publique ayant accru le nombre de postes sur emplois fonctionnels, le périmètre des emplois concernés par l'obligation de nominations équilibrées va s'élargir mécaniquement.

Par ailleurs, dans la fonction publique territoriale, les emplois d'encadrement supérieurs pourraient concerner tous les emplois avec des responsabilités d'encadrement qui ne sont ni des emplois fonctionnels, ni des emplois d'expert de haut niveau ou de directeur de projet.

Or, ces emplois ne sont pas définis, et pourraient avoir des natures et des appellations différentes selon l'organigramme des collectivités et des établissements. Comme souligné par les associations d'élus locaux pendant les auditions menées par le rapporteur, la notion pourrait ainsi abriter des **réalités très variables d'une collectivité à l'autre**. Ainsi, l'emploi d'un chef de service pourrait s'apparenter à un emploi d'encadrement supérieur dans les collectivités de grande taille, mais pas dans une collectivité plus petite.

Faute de cadre unique, il serait, en conséquence, **difficile d'évaluer le nombre d'emplois qui seraient concernés**. L'insécurité juridique favorisée par l'absence de définition claire serait, en outre, d'autant plus problématique que le non-respect de l'obligation de nominations équilibrées est sanctionné par des pénalités financières.

En outre, **les emplois visés n'obéissent pas aux mêmes conditions de création et de nomination que les emplois fonctionnels**. Contrairement à ces derniers, ils ne sont pas liés au mandat des élus, si bien que la notion de cycle de nominations menées entre deux renouvellements, au regard duquel est apprécié le respect de l'obligation de nominations équilibrées dans la fonction publique territoriale, ne trouverait pas à s'appliquer.

Pour l'ensemble des versants de la fonction publique, la commission souligne, enfin, qu'il serait **contreproductif d'effectuer un suivi indistinct des emplois fonctionnels**, aujourd'hui concernés par la loi Sauvadet, **et de ces emplois « d'encadrement supérieur »** : seraient en effet **agrégées des données** portant sur des emplois fonctionnels occupés aujourd'hui majoritairement par des hommes, avec des données relatives à des emplois parfois très féminisés dans certains secteurs, si bien que **l'équilibre global qui pourrait en découler masquerait en réalité des disparités**.

De manière fondamentale, **la commission estime que l'obligation de nominations équilibrées a vocation, par son caractère contraignant, à ne s'appliquer qu'aux postes à responsabilités de la fonction publique**, et non pas à englober l'ensemble des postes de catégorie dite « A + ».

Si elle estime donc nécessaire de **conserver, dans ses grands principes**, le champ d'application de l'obligation des nominations équilibrées, elle a toutefois souhaité apporter **deux modifications** pour en renforcer la portée.

S'agissant de la **fonction publique hospitalière**, le rapporteur souligne ainsi que ni l'expression actuelle d'« *emplois de direction* », ni celle d'« *emplois d'encadrement supérieur* », que tend à ajouter l'article 3 de la proposition de loi ne sont, en toute rigueur, pertinentes.

En effet, l'expression d'« *emplois de direction* », introduite par la loi Sauvadet, comprend – au sens que lui donnent le Centre national de gestion ainsi que les professionnels de santé – non seulement les « *emplois supérieurs* » qui sont listés par le **décret n° 2020-959** du 31 juillet 2020¹, mais également les **emplois d'adjoints** qui exercent au sein des établissements publics de santé et dans les établissements sociaux et médico-sociaux et qui font partie de l'équipe de direction d'un établissement.

Les emplois supérieurs de la fonction publique hospitalière

Aux termes du décret n° 2020-959 du 31 juillet 2020, il s'agit :

- des emplois de directeur de centre hospitalier universitaire et de centre hospitalier régional ;
- des emplois fonctionnels de directeur d'hôpital ;
- des emplois fonctionnels d'adjoint de directeur d'hôpital ;
- des emplois fonctionnels de directeur d'établissement sanitaire, social et médico-social ;
- ainsi que les emplois non fonctionnels de chefs d'établissement.

Afin d'exclure du champ d'application de la loi Sauvadet les **emplois non fonctionnels d'adjoints** de directeurs d'hôpital et de directeur d'établissement sanitaire, social et médico-social, qui n'ont pas vocation à y être, et de clarifier la portée de l'article L. 132-5 du CGFP en l'alignant sur le champ d'application du décret n° 2020-959, la commission a jugé nécessaire, sur **proposition du rapporteur**, d'opter pour l'appellation d'« *emplois supérieurs de direction de la fonction publique hospitalière* » (**amendement COM-3**).

¹ Décret n° 2020-959 du 31 juillet 2020 relatif aux emplois supérieurs de la fonction publique hospitalière.

En outre, il lui est également paru opportun, par l'adoption du même amendement, d'**étendre le champ des établissements publics de l'État** aujourd'hui concernés par l'obligation de nominations équilibrées. Le décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique liste aujourd'hui 50 établissements publics de l'État, à caractère aussi bien **administratif qu'industriel et commercial**, dont les emplois de directeur général et/ou de président du conseil d'administration entrent dans le champ de la loi Sauvadet, pour un total de 3 750 postes.

Or, de nombreux autres établissements publics auraient vocation à entrer dans le champ d'application de l'obligation de nominations équilibrées. Il en est ainsi de l'École nationale supérieure de police (ENSP), de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), ou encore de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT). Aussi l'amendement adopté permet-il d'inclure **plus de 800 emplois** dans le champ de la loi Sauvadet, et donc de renforcer la portée de celle-ci.

3.2. L'abaissement du seuil de population des collectivités territoriales à 20 000 habitants n'a pas non plus semblé pertinent à la commission

Si le rapporteur rappelle que le seuil de 20 000 habitants correspond au seuil à partir duquel l'élaboration d'un plan d'action en faveur de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes est obligatoire au sein des collectivités territoriales, et s'il perçoit, de manière générale, l'**intérêt de seuils unifiés** dans la mesure du possible, il estime qu'en l'espèce, retenir un seuil de 20 000 habitants ne serait pas pertinent.

Dans les collectivités comptant entre 20 000 et 40 000 habitants, l'emploi de directeur général des services peut être occupé par un fonctionnaire de **catégorie A¹** (qu'il soit attaché territorial ou ingénieur territorial). L'abaissement du seuil entraînerait donc une différence d'emploi importante avec les fonctionnaires d'État, qui, pour occuper des emplois fonctionnels, doivent relever de la catégorie A+.

Par ailleurs, dans les collectivités de cette strate, le nombre de fonctionnaires de catégorie A est **limité**. Afin de respecter l'obligation de nominations équilibrées, un élu pourrait donc être amené, dans l'hypothèse où le vivier de candidats ne comporte pas d'agents du sexe voulu, à procéder à un **recrutement extérieur**, ce qui n'est assurément pas souhaitable pour une bonne gestion des ressources humaines. En tout état de cause, une telle disposition tendrait à **accentuer les difficultés de recrutement** que connaissent déjà les collectivités de cette strate.

¹ Article 7 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

En outre, **l'effet concret de l'abaissement du seuil de population serait probablement limité.**

D'une part, l'exclusion des collectivités comptant moins de trois emplois fonctionnels conduirait à ce qu'une part importante des collectivités de cette strate ne soit pas soumise à l'obligation des nominations équilibrées. En théorie, l'abaissement du seuil à 20 000 habitants ferait rentrer dans le périmètre environ **280 collectivités supplémentaires**, mais ce chiffre ne prend pas en compte celles qui disposent de moins de trois emplois fonctionnels - et qu'il est **difficile d'évaluer** à ce stade, les collectivités n'ayant **pas l'obligation de déclarer leurs emplois fonctionnels.**

D'autre part, il ressort des auditions menées que, dans les collectivités comptant entre 20 000 et 40 000 habitants, les nominations tendent d'ores et déjà à être équilibrées¹, même en l'absence d'obligation légale. Il est dès lors permis de douter de l'incidence qu'aurait l'intégration expresse de ces collectivités dans le périmètre de la loi Sauvadet.

C'est pourquoi la commission a maintenu le seuil de 40 000 habitants pour la population des communes et des EPCI soumis à l'obligation de nominations équilibrées.

La commission a adopté l'article 3 **ainsi modifié.**

Article 3 bis (nouveau)

Instauration d'un taux minimal de 40 % de personnes de chaque sexe dans les emplois concernés par l'obligation de nominations équilibrées

Adopté par la commission à **l'initiative du rapporteur**, l'article 3 bis vise à introduire un taux minimal de 40 % de personnes de chaque sexe présentes dans les emplois supérieurs et de direction des trois versants de la fonction publique, en prévoyant une sanction financière en cas de non-respect.

Cette obligation s'appliquerait à compter du **1^{er} janvier 2029**, afin de laisser aux administrations le temps de s'y conformer.

¹ Le cadre d'emplois des attachés territoriaux étant composé à 71 % de femmes, les emplois de DGS sont davantage susceptibles d'être occupés par des femmes.

1. Alors que, dans le secteur privé, la loi prévoit l'imposition d'une part minimale de personnes de chaque sexe parmi les cadres dirigeants et les membres des instances dirigeantes, les règles en vigueur pour les emplois supérieurs et dirigeants de la fonction publique portent uniquement sur les nominations

1.1. L'incidence de l'obligation de nominations équilibrées sur la féminisation des emplois, bien que réelle, est difficilement quantifiable et très progressive

La **féminisation des primo-nominations entraînée par l'obligation de nominations équilibrées**¹ ne se traduit pas encore par la **féminisation des emplois occupés** : même si la **proportion de femmes** au sein des emplois supérieurs et dirigeants **a augmenté** ces dernières années², elle reste dans l'ensemble inférieure à 40 %. En 2020, elle s'élevait ainsi à **33 %** dans les emplois supérieurs et de direction de la fonction publique de l'État, à **35 %** dans ceux de la fonction publique territoriale – mais à **42 %** dans ceux de la fonction publique hospitalière.

Du reste, il n'est à ce jour **pas possible de chiffrer l'incidence des nominations sur la composition du « stock »**. Un tel calcul supposerait en effet la connaissance précise de nombreux éléments, variables d'un poste à l'autre et imprévisibles d'une année sur l'autre, tels que le nombre de départs, les rythmes de remplacements et les mobilités, ou encore, la part des primo-nominations parmi les nominations.

1.2. La loi « Rixain » du 24 décembre 2021 a prévu, à compter du 1^{er} mars 2029, l'obligation pour les entreprises employant au moins 1 000 salariés de respecter le taux minimal de 40 % de personnes de chaque sexe parmi les cadres dirigeants et les membres des instances dirigeantes

À l'inverse du secteur public, le secteur privé ne connaît pas d'obligation de nominations équilibrées sur le modèle de ce que prévoit l'article L. 132-5 du code général de la fonction publique (CGFP).

¹ Voir commentaire de l'article 2.

² En 2015, les femmes occupaient 26 % des emplois supérieurs et dirigeants dans la fonction publique d'État ; 28 % des emplois de ce type dans la fonction publique territoriale, et 37 % des emplois de ce type dans la fonction publique hospitalière (source : rapport n° 723 (2021-2022) de la délégation aux droits des femmes sur le bilan d'application de la loi « Sauvadet », de Martine Filleul et Dominique Vérien).

En revanche, la **loi n° 2021-1774 du 24 décembre 2021**¹ a prévu, à compter du **1^{er} mars 2029**, l'obligation, pour les entreprises qui emploient au moins 1 000 salariés pour le troisième exercice consécutif, de respecter le taux minimal de 40 %² de personnes de chaque sexe parmi les **cadres dirigeants**³, d'une part, et les **membres des instances dirigeantes**⁴, d'autre part.

Cette obligation, inscrite à **l'article L. 1142-11** du code du travail, est assortie d'une possibilité de **sanction**, qui s'appliquera également à **partir du 1^{er} mars 2029**. En cas de non-respect du taux de 40 %, l'entreprise disposera d'un **délai de deux ans** pour se mettre en conformité. À l'expiration de ce délai, si le taux effectif est inférieur au taux légal, une **pénalité financière**, dont le montant maximal est fixé à 1 % de la masse salariale et des cotisations patronales ; ce montant pourra être modulé par l'autorité administrative au regard de la situation initiale de l'entreprise, des efforts constatés dans l'entreprise en matière de représentation des femmes et des hommes ainsi que des motifs de sa défaillance⁵.

2. Afin de s'assurer de la présence effective et continue des femmes dans les postes à responsabilités de la fonction publique, la commission juge nécessaire d'imposer une part minimale de personnes de chaque sexe dans ces emplois, sur le modèle des règles prévues dans le secteur privé

Le **relèvement** du taux de personnes de chaque sexe à **45 %** dans les **primo-nominations** aux emplois à responsabilités des trois versants de la fonction publique, tel que proposé par l'article 3 dans sa rédaction modifiée par la commission, devrait permettre d'**accélérer l'accès des femmes à ces postes**. Il ne pourra toutefois garantir à lui seul le maintien des femmes dans ces fonctions, ni donc la féminisation durable de celles-ci.

Afin de s'assurer de la présence effective et continue des femmes dans les emplois supérieurs et de direction de la fonction publique, l'imposition d'un **taux sur le « stock » d'emplois** apparaît par conséquent nécessaire.

À l'initiative du rapporteur, la commission a prévu, pour les emplois assujettis à l'obligation de nominations équilibrées, la présence obligatoire d'au moins 40 % de personnes de chaque sexe (**amendement COM-4 rect.** du rapporteur). 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, qui ne respecteraient pas le taux de 40 %, même à l'issue

¹ Loi n° 2021-1774 du 24 décembre 2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle.

² Le taux est fixé à 30 % du 1^{er} mars 2026 au 1^{er} mars 2029.

³ Au sens de l'article L. 3111-2 du code du travail.

⁴ Telles que définies à l'article L. 23-12 du code du commerce.

⁵ Article L. 1142-12 du code du travail, dans sa version en vigueur à compter du 1^{er} mars 2029.

d'un délai de trois ans qu'offrirait la loi pour prendre des mesures de correction adéquates. Le montant de cette sanction pourrait être **modulé** afin de tenir compte de la répartition initiale entre les sexes aux emplois concernés, des efforts réalisés afin d'équilibrer celle-ci, ainsi que des motifs du non-respect du taux fixé.

Afin de laisser le temps aux employeurs publics de se conformer à cette nouvelle obligation, et d'**aligner les calendriers en vigueur dans les secteurs privé 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^{er} janvier 2029** dans les trois versants de la fonction publique.

En outre, la commission a jugé souhaitable de préciser qu'un employeur sanctionné pour non-respect du taux de 40 % sur le « stock » ne pourrait **pas être également sanctionné** pour non-respect du taux prévu pour les « primo-nominations », fixé à 45 % par l'article 2 de la proposition de loi dans la rédaction adoptée par la commission. Elle a en effet estimé que le **régime de sanction** qui découlerait de l'ensemble des articles de la proposition de loi, dans leur version adoptée par la commission, serait **nettement plus sévère** que celui prévu aujourd'hui, si bien qu'il n'est pas nécessaire de prévoir la double sanction pour non-respect du taux sur le « flux » et non-respect du taux sur le « stock ». De surcroît, elle a considéré que la possibilité de cette double sanction risquerait d'exposer les employeurs publics à des pénalités financières d'un **montant global** considérable et *in fine* **disproportionné**.

Les sanctions applicables en cas de non-respect des taux relatifs aux primo-nominations et au stock d'emplois à compter du 1^{er} mars 2029¹

À compter du 1^{er} mars 2029, un employeur public qui ne respecte pas le taux de 45 % s'agissant des « primo-nominations » tout en respectant le taux de 40 % sur le « stock » **ne pourra plus être dispensé de pénalité²** et sera donc sanctionné sur le fondement de l'article L. 132-8 du code général de la fonction publique. En l'état du droit, un employeur dans une telle situation est dispensé de pénalité.

Par ailleurs, un employeur qui respectera le taux de 45 % sur les primo-nominations, mais qui ne respectera pas le taux de 40 % sur le « stock » sera sanctionné sur le fondement de l'article L. 132-9-1, que vise à créer l'article 3 *bis*. Actuellement, **la loi ne prévoit pas d'obligation relative au « stock », ni par conséquent de sanction en cas de non-respect.**

Le non-respect du taux sur les primo-nominations, comme le non-respect du taux sur le stock, entraîneront donc la **sanction automatique** de l'employeur concerné.

¹ Conformément aux articles de la proposition de loi dans leur version adoptée par la commission.

² Voir le commentaire de l'article 1^{er}.

Dans ces conditions, **le cumul de ces deux sanctions** pour un même employeur qui ne respecterait ni le taux sur les primo-nominations, ni le taux sur le « stock » semblerait **excessif**, en qu'il reviendrait à soumettre l'employeur doublement fautif au versement d'une contribution égale au nombre de personnes manquantes au regard de l'obligation de nominations équilibrées multiplié par un montant unitaire, d'une part, et au paiement d'une pénalité dont le montant pourrait aller jusqu'à 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels, d'autre part.

Jugeant la mesure proposée à la fois **ambitieuse dans son principe**, et proportionnée et **réaliste dans ses modalités** de mise en œuvre, la commission a adopté l'article 3 *bis* ainsi rédigé.

La commission a adopté l'article 3 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 4

Création d'un index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique

L'article 4 de la proposition de loi vise à **mettre en place un index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans les trois versants de la fonction publique**. Il prévoit que l'index, publié chaque année, présentera les indicateurs relatifs **aux écarts de rémunération et aux écarts de représentation** au sein des emplois assujettis à l'obligation de nominations équilibrées.

La commission a jugé bienvenue la transposition à la fonction publique de l'index de l'égalité professionnelle, déjà existant dans le secteur privé, et considère que cet instrument permettra d'objectiver les écarts de situation entre les femmes et les hommes. Afin de rendre cette disposition pleinement opérationnelle, la commission en a précisé le périmètre et l'a assortie d'un régime de sanction.

Elle a adopté cet article **ainsi modifié**.

1. Dans le secteur public existent aujourd’hui plusieurs instruments destinés à améliorer l’égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, mais, contrairement au secteur privé, pas d’index de l’égalité professionnelle

1.1. Les outils disponibles dans la fonction publique en faveur de l’égalité professionnelle entre les hommes et les femmes

L’écart de rémunération entre les femmes et les hommes dans la fonction publique s’établit en moyenne à **11,8 %** en 2020, soit une réduction d’environ 2 points par rapport à 2013. Il s’élève à 13,8 % dans la fonction publique de l’État, à 8,5 % dans la fonction publique territoriale, et à 19,1 % dans la fonction publique hospitalière¹.

La majeure partie de l’écart de salaire moyen entre les femmes et les hommes résulte des **différences de positions professionnelles** : différence de quotité de temps travaillé, différence de proportion entre les hommes et les femmes dans chaque corps en fonction du niveau de rémunération de ces corps², différence de proportion de femmes et d’hommes dans les grades et échelons au sein de chaque corps, écarts de primes.

À **profil identique**, c’est-à-dire à corps, grade et échelon identiques, l’écart de rémunération est **réduit** : il est de 2,9 % au sein de la fonction publique de l’État, de 3,4 % au sein de la fonction publique hospitalière et de 5,1 % au sein de la fonction publique territoriale.

Afin d’objectiver et réduire ces écarts, deux principaux outils ont été mis en place dans le secteur public, reprenant des outils préexistants dans le secteur privé : le **rapport social unique**, constitué à partir de la base de données sociales, d’une part, et le **plan d’action pour l’égalité professionnelle** entre les hommes et les femmes, d’autre part.

a) Le rapport social unique

Créé par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, l’article 9 bis A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 prévoit ainsi l’élaboration annuelle par les administrations d’un **rapport social unique** (RSU), qui présente notamment « *l’état de la situation comparée des femmes et des hommes* »³.

¹ Source : éléments transmis par la direction générale de l’administration et de la fonction publique au rapporteur.

² Aussi appelé « effet de ségrégation des corps ».

³ Codifié à l’article L. 231-2 du code général de la fonction publique.

Ce rapport, qui se substitue à un ensemble de documents devant être produits par les administrations avant la loi du 6 août 2019¹, doit être présenté aux comités sociaux d'administration. Il permet en particulier de mesurer l'évolution des situations relatives à l'égalité professionnelle, de comparer ces situations entre employeurs publics de taille équivalente, et d'établir des **lignes directrices de gestion** afin d'améliorer l'égalité professionnelle.

Depuis 2020, les administrations élaborent leur rapport social unique « à partir des données disponibles »². En revanche, à partir de **2023** pour la fonction publique d'État³, et de **2024** pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière⁴, le rapport social unique devra s'appuyer sur **la base de données sociales**. Prévues également par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, cette base de données dématérialisée, accessible aux membres des comités sociaux⁵, vise à recueillir de manière centralisée l'ensemble des données relatives à dix thématiques⁶. S'agissant des rémunérations, doivent notamment figurer des données portant sur les **écarts de rémunération entre les femmes et les hommes**. En outre, l'ensemble des données doivent être **présentées par sexe**⁷.

¹ Comme le précise le rapport n° 570 (2018-2019) de Catherine Di Folco et Loïc Hervé fait au nom de la commission sur le projet de loi de transformation de la fonction publique, le RSU rassemble en un seul document le bilan social annuel, le rapport de situation comparée entre les hommes et les femmes, le rapport sur les fonctionnaires mis à disposition, ainsi que le rapport sur l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés.

² Article 12 du décret du 30 novembre n° 2020-1493 du 30 novembre 2020 relatif à la base de données sociales et au rapport social unique dans la fonction publique.

³ Arrêté du 7 mai 2021 fixant pour la fonction publique de l'État la liste des indicateurs contenus dans la base de données sociales.

⁴ Arrêté du 10 décembre 2021 fixant pour la fonction publique territoriale la liste des indicateurs contenus dans la base de données sociales et arrêté du 28 avril 2022 fixant pour la fonction publique hospitalière la liste des indicateurs contenus dans la base de données sociales.

⁵ Article L. 232-1 du code général de la fonction publique.

⁶ Les dix thématiques (emploi, recrutement, parcours professionnels, formation, rémunérations, santé et sécurité au travail, organisation du travail et amélioration des conditions et de la qualité de vie au travail, action sociale et protection sociale, dialogue social et discipline) couvrent 64 rubriques.

⁷ Décret n° 2020-1493 du 30 novembre 2020 relatif à la base de données sociales et au rapport social unique dans la fonction publique.

b) Le plan d'action pluriannuel en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a également rendu obligatoire, **au moins tous les trois ans**, l'élaboration et la mise en œuvre, pour tous les ministères et leurs établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants et tous les établissements hospitaliers, sanitaires, sociaux et médico-sociaux publics, d'un **plan d'action pluriannuel destiné à assurer l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes**¹.

Aux termes de l'**article L. 132-2** du code général de la fonction publique, ce plan d'action pluriannuel doit comporter au moins les mesures répondant aux quatre objectifs suivants : évaluer, prévenir, et, le cas échéant, traiter les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes ; garantir l'égal accès des femmes et des hommes aux corps, cadres d'emplois, grades et emplois de la fonction publique ; favoriser l'articulation entre activité professionnelle et vie personnelle et familiale ; et prévenir et traiter les discriminations, les actes de violence, de harcèlement moral ou sexuel ainsi que les agissements sexistes.

Il est élaboré sur la base des données issues de l'état de la situation comparée des femmes et des hommes du **rapport social unique**.

En cas d'absence d'élaboration d'un tel plan d'action ou de son non-renouvellement, des **pénalités financières** pouvant aller jusqu'à **1 % de la rémunération brute annuelle** globale de l'ensemble des personnels de l'employeur public concerné sont prévues².

Si le taux d'élaboration de ces plans atteint 100 % dans la fonction publique de l'État en 2022, il est encore perfectible dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière. En 2022, 672 plans ont été conclus, soit un taux de réalisation de 49 % sur les 1 361 collectivités territoriales concernées par l'obligation, tandis que 58 % des établissements publics de santé ayant répondu à l'enquête menée par la Fédération hospitalière de France ont déclaré être engagés dans une démarche de réalisation d'un plan d'action.

¹ 1^{er} alinéa de l'article 6 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, codifié à l'article L. 132-1 du code général de la fonction publique.

² Article L. 132-3 du CGFP. L'absence d'un ou plusieurs critères parmi ceux énumérés à l'article L. 132-2 ne donne en revanche pas lieu à une sanction additionnelle qui s'ajouterait à celle prévue pour non-transmission du plan.

1.2. *Afin d'objectiver les écarts de rémunération et de représentation entre les hommes et les femmes dans le secteur privé, le code du travail prévoit depuis 2018 la publication annuelle d'un index de l'égalité professionnelle*

L'index de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes dans les entreprises du secteur privé a été introduit par l'article 104 de la **loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018** pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui crée un nouveau chapitre dans le code du travail¹, afin de **corriger les différences de rémunération dans les entreprises entre les hommes et les femmes**, d'une part, et de **garantir la répartition équilibrée de chaque sexe parmi les cadres dirigeants et les membres des instances dirigeantes**, d'autre part.

L'article L. 1142-8 du code du travail prévoit ainsi que dans les entreprises d'au moins **cinquante salariés**², **l'employeur publie chaque année un ensemble d'indicateurs relatifs aux écarts de rémunération** entre les femmes et les hommes et aux actions mises en œuvre pour les supprimer.

Les modalités d'application de l'index ont été précisées par le décret n° 2019-15 du 8 janvier 2019³, qui prévoit une évaluation des entreprises sur un **barème de 100 points**, calculé à partir de quatre critères (pour les entreprises de 50 à 250 salariés) ou cinq critères (pour celles de plus de 250 salariés), présentés à l'article D. 1142-2 du code du travail :

- **l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes**, calculé à partir de la moyenne de la rémunération des femmes comparée à celle des hommes, par tranche d'âge et par catégorie de postes équivalents (sur 40 points) ;

- **l'écart de taux d'augmentations individuelles de salaire** entre les femmes et les hommes (sur 20 points pour les entreprises de plus de 250 salariés, et sur 35 points pour les entreprises de moins de 250 salariés) ;

- **le pourcentage de salariées ayant bénéficié d'une augmentation dans l'année suivant leur retour de congé de maternité**, si des augmentations sont intervenues au cours de la période pendant laquelle le congé a été pris (sur 15 points) ;

- **le nombre de salariés du sexe sous-représenté parmi les dix salariés ayant perçu les plus hautes rémunérations** (sur 10 points) ;

- **l'écart de taux de promotions** entre les femmes et les hommes (sur 15 points, seulement pour les entreprises de plus de 250 salariés).

¹ Chapitre II bis du titre IV du livre 1^{er} de la première partie.

² Ce seuil s'applique depuis 2020 ; entre 2019 et 2020 ont seulement été concernées les entreprises de plus de 250 salariés.

³ Décret n° 2019-15 du 8 janvier 2019 portant application des dispositions visant à supprimer les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes dans l'entreprise et relatives à la lutte contre les violences sexuelles et les agissements sexistes au travail.

L'ensemble des résultats de ces indicateurs est rendu **public** et disponible sur le **site internet du ministère chargé du travail**¹. Les résultats doivent être présentés par catégorie socio-professionnelle, niveau ou coefficient hiérarchique ou selon les niveaux de la méthode de cotation des postes de l'entreprise.

Les entreprises dont la **note est inférieure à 75 points sur 100**² doivent appliquer des **mesures de correction**, au risque de se voir infliger une sanction financière.

Aux termes de l'**article L. 1142-9** du code du travail, ces entreprises doivent définir les mesures de correction et, le cas échéant, **les mesures financières de rattrapage salarial**, ainsi que **les objectifs de progression pour chacun des indicateurs**. À cette fin, elles utilisent comme outil correctif **l'accord sur l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes**³, ou le **plan d'action annuel** destiné à assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes⁴. Elles disposent alors d'un délai de **trois ans** pour se mettre en conformité.

À l'expiration de ce délai, si les résultats obtenus sont toujours en deçà de 75 points, l'entreprise peut se voir appliquer une **pénalité financière dont le montant peut aller jusqu'à 1 % des rémunérations et gains de cotisations sociales versés aux travailleurs salariés ou assimilés**. Le produit de ces pénalités est affecté au fonds de solidarité vieillesse⁵.

Par ailleurs, l'article 14 de la **loi n° 2021-1174 du 24 décembre 2021** visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle a complété cet index d'une obligation de publication annuelle des **écarts éventuels de représentation entre les femmes et les hommes parmi les cadres dirigeants et les membres des instances dirigeantes pour les entreprises de plus de 1 000 salariés**⁶.

S'il ne s'agit pour l'instant que d'une obligation de publication, les entreprises devront, à partir du **1^{er} mars 2026**, justifier d'une proportion de personnes de chaque sexe d'au **moins 30 %** puis, à compter du **1^{er} mars 2029**, d'au **moins 40 %**. En cas de résultat en deçà de ce taux, l'entreprise devra, **à partir du 1^{er} mars 2029**, se mettre en conformité dans un **délai de 2 ans**, sous peine d'une pénalité financière correspondant à 1 % des rémunérations et gains versés aux salariés. Le produit de cette pénalité sera versé au **budget général de l'État**⁷.

¹ Article L. 1142-8 du code du travail.

² Ce seuil a été défini par le décret n° 2019-15 du 8 janvier 2019 susmentionné et codifié à l'article D. 1142-6 du code du travail.

³ Prévu à l'article L. 2242-1 du code du travail.

⁴ Prévu à l'article L. 2242-3.

⁵ Article L. 1142-10.

⁶ Article L. 1142-11.

⁷ Article L. 1142-12, dont les dispositions entreront en vigueur le 1^{er} mars 2029.

Les résultats de l'index de l'égalité professionnelle 2023 dans les entreprises

Le 8 mars 2023, le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion a présenté les résultats de l'index de l'égalité professionnelle dans les entreprises au titre de l'année 2022.

Le respect de l'**obligation de publication des indicateurs** en matière d'écart de rémunération est en **progression** : en 2023, 72 % des entreprises ont publié leur index à la date du 1^{er} mars, contre 61 % en 2022 et 2021, et 54 % en 2020. De nombreuses entreprises publient toutefois ce taux avec retard : fin 2022, le pourcentage d'entreprises ayant publié leur index relatif à l'année 2021 s'élevait finalement à 84 %.

D'après les données transmises au rapporteur, la note moyenne obtenue par les entreprises serait également en augmentation. Elle s'établit, pour l'ensemble des entreprises, à **88/100** en 2023, contre 84/100 en 2020. Pour les entreprises de plus de 1 000 salariés, la note moyenne a augmenté de 7 points entre 2019 (82,9) et 2023 (89,7), tandis que pour celles comptant entre 251 et 999 salariés, elle a augmenté de 6 points entre 2019 (82) et 2023 (88), et pour les entreprises de 250 salariés et moins, la progression est de 3 points entre 2020 (83) et 2023 (87).

En outre, l'index aurait permis d'améliorer la connaissance et l'application de la loi par les entreprises. Ainsi, 3 500 entreprises (soit 13 % des déclarants) ont obtenu en 2021 une note nulle à l'indicateur « retour de congés maternité », alors que le rattrapage salarial lors du retour de congé maternité constitue une obligation légale depuis 2006. Elles n'étaient en revanche plus que 1 500 en 2023 (soit 6 % des déclarants). Ce recul de 7 points en 2 ans s'explique par la mise en place de mesures correctrices dans les accords ou plans d'action relatifs à l'égalité professionnelle.

S'agissant des **écarts de représentation** parmi les cadres dirigeants et les membres d'instances dirigeantes, 49 % des entreprises concernées ont déclaré leurs résultats au 1^{er} mars 2023, contre 29 % en 2022. Parmi ces entreprises, 40 % comptent au moins 30 % de femmes parmi les cadres dirigeants, et 56 % ont au moins 30 % de femmes dans les instances dirigeantes.

Depuis 2019, l'**inspection du travail** a conduit 42 017 interventions et prononcé 695 mises en demeure, pour prononcer *in fine* **49 pénalités** pour absence de publication de l'index, de définition de mesures correctrices, ou de résultats inférieurs à 75 points depuis 3 années consécutives.

2. L'article 4 de la proposition de loi tend à instaurer un index de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes dans la fonction publique

S'appuyant « sur le modèle de ce qui existe déjà dans le privé », l'article 4 de la proposition de loi vise à **créer un index de l'égalité professionnelle dans les trois versants de la fonction publique**, afin de « mesurer le degré d'implication des employeurs publics dans la mise en œuvre d'une politique d'égalité professionnelle et salariale »¹.

Il inscrirait ainsi à l'**article L. 132-1** du code général de la fonction publique (CGFP) l'obligation, pour l'État et ses établissements publics administratifs, les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants, et les établissements publics hospitaliers, sociaux et médico-sociaux, de **publier chaque année l'ensemble des indicateurs relatifs aux écarts entre les femmes et les hommes** en matière de **rémunération** et de **représentation** au sein des emplois soumis à l'obligation de nominations équilibrées posée à l'article L. 132-5. Les modalités et la méthodologie relatives à l'élaboration et à la publication de l'index seraient précisées par décret.

En outre, l'index ainsi créé serait relié au **plan d'action pluriannuel en faveur de l'égalité professionnelle** : celui-ci serait le moyen d'action pour réduire les écarts constatés par celui-là.

3. 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

3.1. *Le périmètre des administrations concernées par l'instauration de l'index de l'égalité professionnelle semble à la fois trop large et incomplet*

Le rapporteur 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.

Il note que, si la mise en place d'un tel index peut s'effectuer par décret s'agissant de la fonction publique d'État et de la fonction publique hospitalière, elle nécessite en revanche une **disposition législative** pour la fonction publique territoriale, en raison du principe de libre administration des collectivités territoriales².

¹ Exposé des motifs de la proposition de loi.

² Consacré par l'article 72 de la Constitution.

Il attire néanmoins l'attention sur la nécessité de ne pas engendrer de contraintes trop fortes pour les administrations, d'une part, et de disposer d'une base de données suffisamment fournie et révélatrice, d'autre part. Au regard de ce double impératif, le **seuil de 20 000 habitants** qui est proposé par l'article 4 pour la définition du périmètre des collectivités territoriales soumises à la publication de l'index semble **trop bas** : en effet, plusieurs indicateurs de l'index ne trouveraient pas à s'appliquer de manière pertinente au sein des collectivités de cette strate ; en outre, la production et l'exploitation de statistiques de façon rigoureuse suppose un certain volume de données et donc d'agents.

C'est pourquoi le rapporteur juge préférable de **retenir le seuil de 40 000 habitants** pour les collectivités territoriales – qui serait, du reste, cohérent avec le périmètre retenu pour l'application de l'obligation de nominations équilibrées –, ainsi qu'un **nombre minimal de 50 agents en gestion** – cohérent lui aussi avec les critères en vigueur dans le secteur privé – pour l'ensemble des versants de la fonction publique.

Dans la même optique de cohérence et de lisibilité, le rapporteur propose d'intégrer le **Centre national de la fonction publique territoriale**, également assujéti à l'obligation de nominations équilibrées, à la liste des administrations soumises à la publication d'un index de l'égalité professionnelle (**amendement COM-5**).

Enfin, il ne paraît **pas opportun de relier**, comme le propose l'article 4, l'index de l'égalité professionnelle aux plans d'action pluriannuels. En effet, ceux-ci prévoient déjà des actions pour « *évaluer, prévenir et, le cas échéant, traiter les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes* »¹.

3.2. *Tel que proposé par l'article 4, l'alignement sur l'index de l'égalité professionnelle existant dans le secteur privé demeure imparfait*

L'index de l'égalité professionnelle que vise à instaurer l'article 4 pour le secteur public reprend les deux objectifs existant dans le secteur privé, à savoir la publication des **écarts de rémunération** entre les femmes et les hommes, et des **écarts de représentation** au sein des emplois supérieurs et de direction soumis à l'obligation de primo-nominations d'au moins 40 % de personnes de chaque sexe.

Pour autant, l'**alignement** sur les dispositions en vigueur pour les entreprises du secteur privé reste **imparfait**. La commission a en conséquence adopté l'**amendement COM-5 du rapporteur** tendant à rendre le dispositif proposé **pleinement opérationnel**.

¹ Article L. 132-2 du CGFP.

a) S'agissant des écarts de rémunération entre les hommes et les femmes

À la différence des articles du code du travail relatifs à l'index de l'égalité professionnelle, l'article 4 ne prévoit en effet **aucun régime de sanction**. Le rapporteur estime pourtant qu'assortir les obligations relatives à l'index de sanctions financières permettrait d'en **renforcer la portée**. Son **amendement COM-5** tend ainsi à prévoir qu'en cas de non-publication de l'index ou de résultats insatisfaisants, des **pénalités financières**, calculées selon des modalités distinctes, pourraient être infligées à l'employeur public en question.

L'absence de publication de l'index serait ainsi sanctionnée par le versement d'une contribution forfaitaire.

Le régime prévu en cas de résultats inférieurs à un niveau fixé par décret reprendrait quant à lui les dispositions applicables aux entreprises privées : les administrations disposeraient d'abord d'un **délai de trois ans** pour s'y conformer. À l'issue de ce délai, l'employeur qui n'atteindrait toujours pas le niveau minimal requis pourrait se voir imposer une **contribution financière** pouvant aller jusqu'à **1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels**.

En outre, cette pénalité ne pourrait se cumuler avec celle applicable en cas de non-édiction des plans pluriannuels d'action en faveur de l'égalité professionnelle, prévue à l'article L. 132-3 du CGFP, sous peine d'inconstitutionnalité.

b) S'agissant des écarts de représentation entre les hommes et les femmes dans les emplois soumis à l'obligation de nominations équilibrées

Le même **amendement du rapporteur COM-5** tend également à imposer aux employeurs publics des trois versants comptant au moins 50 agents en gestion la **publication des écarts de représentation** entre les hommes et les femmes au sein des emplois supérieurs et dirigeants de la fonction publique.

Le **non-respect de cette publication** pourra être sanctionné par une pénalité dont le montant ne pourra excéder 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels. En prévoyant une sanction identique à celle prévue en cas de non-respect du taux de 40 % de personnes de chaque sexe dans les emplois assujettis à l'obligation de nominations équilibrées, la mesure vise à **éviter tout contournement de l'esprit de la loi par les employeurs**. Dans le cas où l'absence de publication soit sanctionnée par une pénalité forfaitaire, il pourrait en effet être à craindre qu'un employeur qui ne respecte pas le taux de 40 % sur le « stock »¹ fasse, après le 1^{er} janvier 2029, le choix de ne pas publier les écarts de représentation et donc de payer la pénalité forfaitaire, pour ne pas s'exposer au paiement de la sanction prévue pour non-respect du taux de 40 % sur le « stock ».

¹ Obligation que tend à créer l'article 3 bis.

Par ailleurs, afin de tenir compte des contraintes particulières pesant sur les administrations des versants territorial et hospitalier, et notamment du calendrier de mise en œuvre de la base de données sociales permettant l'élaboration du rapport social unique, l'amendement du rapporteur COM-5 prévoit pour ces employeurs-là une **entrée en vigueur différée** de l'index, au **1^{er} juin 2025**. Dans la fonction publique de l'État, l'index pourrait en revanche être calculé dès le 1^{er} juin 2024, comme cela a été confirmé au rapporteur lors des auditions.

La commission a également été sensible à la nécessité d'**améliorer l'articulation entre l'index** et les **autres dispositifs** en faveur de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. La distinction formelle entre l'index et le plan d'action pluriannuel, ainsi que l'insertion d'une **nouvelle section dans le code général de la fonction publique** qui soit consacrée à l'index, telles que proposées par l'amendement COM-5 du rapporteur, lui ont semblé pertinentes.

Enfin, si la détermination de la méthodologie utilisée pour élaborer l'index, et en particulier le choix des indicateurs, relèvent du pouvoir réglementaire, le rapporteur attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de définir des **indicateurs** qui soient **adaptés** aux spécificités de chacun des trois versants de la fonction publique.

En particulier, l'indicateur relatif à l'écart de taux de promotion de corps entre les hommes et les femmes ne pourrait être exploité de façon significative dans la fonction publique territoriale, tandis que l'indicateur portant sur les taux d'agents du sexe sous-représenté parmi les agents ayant perçu les plus hautes rémunérations pourrait être retenu uniquement dans la fonction publique de l'État, mais pas dans les fonctions publiques territoriale ni hospitalière.

La commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié**.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 29 MARS 2023

Mme Françoise Dumont, rapporteure. – Nous examinons ce matin la proposition de loi déposée par Annick Billon, Martine Filleul et Dominique Vérien visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique.

Cette proposition de loi découle des travaux menés en 2022 par la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le bilan des dix ans d'application de la loi dite Sauvadet. Comme vous le savez, depuis le 1^{er} janvier 2013, cette loi 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. Depuis 2017, ce taux est fixé à 40 % ; il a été atteint dans les trois versants de la fonction publique pour la première fois en 2020.

Pour autant, la féminisation des emplois supérieurs et de direction de la fonction publique reste relative, puisque les femmes occupent 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.

Afin d'accélérer la féminisation des postes à responsabilité dans la fonction publique, le texte propose quatre mesures : 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 pas l'obligation de nominations équilibrées ; l'instauration d'un index de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

Je partage l'objectif général de la proposition de loi : dix ans après l'entrée en vigueur de la loi, la présence des femmes aux postes à responsabilité est encore minoritaire et il convient donc d'y remédier. Je considère toutefois que cet objectif louable doit se concilier avec les impératifs d'efficacité, d'opérationnalité et de proportionnalité.

S'agissant des articles 1^{er}, 2 et 3 de la proposition de loi, j'aurais ainsi tendance à penser que le texte ne respecte pas tout à fait ces exigences et qu'il va trop loin.

Mais il m'a également semblé souhaitable de renforcer la portée de certaines des dispositions. J'estime ainsi que l'article 4 ne va pas assez loin et que la mesure qu'il comporte pourrait être consolidée.

Je considère que l'augmentation du taux actuel à 50 % de personnes de chaque sexe dans les nominations, qui est proposée par l'article 2 du texte, se heurterait à des difficultés d'application, voire aurait des effets contre-productifs pour les hommes comme pour les femmes.

En effet, une telle disposition reviendrait à nommer rigoureusement 50 % de femmes et 50 % d'hommes, si bien qu'elle serait inapplicable dans le cas de nominations en nombre impair. De manière générale, elle ne laisserait aucune marge de manœuvre aux employeurs publics. Il est d'ailleurs fort à parier qu'une telle obligation ne serait, en pratique, jamais respectée et que l'ensemble des administrations se trouveraient contraintes de payer la pénalité financière prévue pour non-respect de l'obligation de nominations équilibrées.

L'instauration d'un taux de 50 % serait également 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, par exemple 53 % de femmes et 47 % d'hommes.

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 qui permet de satisfaire au taux strict de 50 %. Je pense que le risque de voir les considérations liées au sexe l'emporter sur celles qui sont liées à la compétence ne doit pas être sous-estimé.

Je vous proposerai donc de porter le taux de primo-nominations à 45 % au moins de personnes de chaque sexe.

Par ailleurs, il convient de laisser le temps aux administrations de s'adapter à cette obligation renforcée ; il faut en particulier veiller à ne pas produire d'effets sur les cycles de nomination en cours dans le versant territorial. C'est pourquoi je vous propose que le taux de 45 % entre en vigueur au 1^{er} 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.

S'agissant ensuite de l'élargissement du champ des emplois soumis à l'obligation de nominations équilibrées qui est visé par l'article 3 du texte, les mesures proposées ne me semblent pas pertinentes.

Tout d'abord, étendre ce champ à l'ensemble des emplois qui sont occupés par des agents de catégorie A+ susciterait des difficultés, faute de cadre statutaire unique. Ces emplois sont 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.

Du reste, la notion d'emplois d'encadrement supérieur n'est pas définie par la loi. En découlerait donc un risque d'insécurité juridique, qui serait d'autant plus problématique que le non-respect de l'obligation de nominations équilibrées est sanctionné par une pénalité financière.

Par ailleurs, abaisser à 20 000 habitants le seuil de population pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés par l'obligation de nominations équilibrées ne semble pas non plus opportun. Je rappellerai que ce seuil a déjà été abaissé de 80 000 à 40 000 habitants il y a tout juste trois ans en application de la loi de transformation de la fonction publique. Sur le fond, intégrer les collectivités territoriales de la strate 20 000 - 40 000 habitants dans le champ de la loi Sauvadet risquerait d'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.

En revanche, je vous inviterai, dans un but de clarification et d'harmonisation, à 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.

S'agissant ensuite de l'index de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes dans la fonction publique, que tend à créer l'article 4 de la proposition de loi, cette initiative est bienvenue, d'autant qu'un tel index existe dans le secteur privé depuis 2019 pour les entreprises de plus de 250 salariés et depuis 2020 pour les entreprises de plus de 50 salariés.

Je vous proposerai un amendement afin de rendre le dispositif pleinement opérationnel. Il conviendra ainsi de distinguer 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.

Pour être certain de disposer d'un volume de données permettant des statistiques significatives, je proposerai d'intégrer dans le champ des administrations publiques soumises à l'obligation d'un index uniquement celles qui disposent d'au moins cinquante agents en gestion. Pour les collectivités territoriales, ce critère serait cumulé avec le seuil de 40 000 habitants.

Afin de garantir le respect de cette obligation, je proposerai de l'assortir de sanctions financières. Celles-ci pourraient s'appliquer en cas de non-publication des écarts de rémunération ou de non-publication des écarts de représentation. Elles pourraient également être prononcées si les écarts de rémunération constatés sont supérieurs à un niveau défini par décret.

Un tel index se fondera sur les données du rapport social unique, élaboré au printemps par les administrations publiques ; en conséquence, il ne pourra pas être disponible avant le printemps de chaque année. Nous proposons donc une entrée en vigueur au 1^{er} juin 2024 dans la fonction publique de l'État et au 1^{er} juin 2025 dans les versants territorial et hospitalier.

Pour finir, je vous proposerai d'aller plus loin que l'obligation de publication des écarts de représentation entre les hommes et les femmes dans les emplois soumis à l'obligation de nominations équilibrées que prévoit l'article 4.

Comme évoqué, le taux obligatoire sur les primo-nominations n'apporte qu'une réponse partielle à la question de la féminisation des emplois à responsabilité dans la fonction publique.

Pour garantir le maintien des femmes en fonction, il semble envisageable de prévoir un taux minimal de 40 % de personnes de chaque sexe dans les emplois supérieurs et de direction, comme l'ont d'ailleurs préconisé Martine Filleul et Dominique Vérien dans leur rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes.

Je rappellerai qu'une obligation analogue est prévue dans le secteur privé pour les entreprises qui emploient plus de 1 000 salariés pour garantir, à partir du 1^{er} janvier 2029, la présence d'au moins 40 % de femmes au sein des cadres dirigeants et des membres des instances dirigeantes.

Sur le modèle également du privé, je proposerai de sanctionner le non-respect de cette obligation par une pénalité financière d'un montant maximal de 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels.

Je vous propose donc d'adopter ce texte ainsi modifié.

Je souhaiterais, pour conclure, faire part d'une conviction. La loi Sauvadet a incontestablement favorisé l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique et les nouvelles mesures proposées à l'occasion du texte présenté aujourd'hui y contribueront également.

Cela étant, la loi ne peut pas tout. Le succès de la mise en œuvre de telles obligations repose notamment sur la constitution de viviers équilibrés en amont. En effet, la non-mixité de certains métiers, particulièrement prononcée dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, rend difficile l'application de dispositions contraignantes visant la parité.

Dans le versant territorial, les femmes représentent ainsi 95 % des agents des filières sociale et médico-sociale et 82 % des agents de la filière administrative, mais seulement 5 % des agents de la filière des sapeurs-pompiers professionnels et 12 % des agents de la filière technique. À l'inverse, dans le versant hospitalier, 74 % des directeurs de soins et 67 % des directeurs d'établissement sanitaire, social et médico-social sont des femmes.

Il est vrai que les déséquilibres entre les sexes constatés dans certains métiers ont des raisons à la fois structurelles et conjoncturelles, sur lesquelles nous pourrions dissenter longtemps jusqu'à demain...

Afin de permettre un rééquilibrage dans la répartition des sexes, il apparaît en tout cas nécessaire d'agir bien en amont de l'entrée dans la vie professionnelle. Il conviendrait ainsi de développer la connaissance des différents métiers existant au sein de chaque versant de la fonction publique et de promouvoir, dans l'enseignement primaire et secondaire, l'ensemble des filières auprès des filles comme des garçons.

M. François-Noël Buffet, président. – Je précise que les amendements proposés par la rapporteure ont reçu l'accord des auteures de la proposition de loi.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Je veux remercier la rapporteure pour son bon sens et pour avoir apporté de la nuance à ce texte. J'ai pour ma part du mal avec la parité imposée... Je n'ai pas été élue sénatrice grâce à la parité, mais grâce à mon travail et à mon implication, et je suis très attachée à la liberté. Les femmes doivent être reconnues professionnellement, pas au nom de la parité !

Surtout, il me semble que répondre par des quotas est bien souvent décalé par rapport aux réalités du terrain, où nous sommes d'abord confrontés à des problèmes de recrutement ou à la spécificité de certains métiers.

Mme Nathalie Goulet. – Je veux également remercier les auteurs de la proposition de loi et notre rapporteur.

Il y a deux semaines, le Sénat a été obligé d'adopter une proposition de loi de Françoise Gatel qui visait à trouver une solution au problème posé par l'obligation de parité dans la représentation des communes au sein des conseils communautaires : on voit donc bien que les excès nous obligent à ensuite adopter des rustines !

En ce qui me concerne, je fais mienne la maxime de Françoise Giroud : la femme sera vraiment l'égale de l'homme le jour où, à un poste important, on désignera une femme incompétente !

Mme Dominique Vérien. – Je veux à mon tour remercier la rapporteure.

La délégation aux droits de femmes avait déjà travaillé sur le bilan des dix ans de la loi Copé-Zimmermann et le Parlement a adopté à ce sujet, en 2021, une proposition de loi déposée par la députée Marie-Pierre Rixain.

Nous avons réalisé le même travail pour la fonction publique et nous avons fait le constat de grandes disparités. Les raisons de notre retard sont multiples et il ne s'agit pas toujours d'un manque de vivier ; par exemple, il existe dans le champ social, mais le nombre de dirigeantes n'y atteint pas 40 % ... Les femmes n'ont pas toujours le bon réseau, ou encore, nombre de postes sont de fait cooptés.

Dans notre texte, nous avons négligé, alors même que nous en parlions dans notre rapport, la question du « stock » et je remercie la rapporteure de proposer d'avancer sur ce sujet.

En tout cas, lorsqu'on dépose une proposition de loi de ce type, on a toujours tendance à demander plus dans l'espoir d'obtenir quelque chose à la fin du processus législatif... Je peux donc comprendre qu'on veuille « adoucir » les choses. De ce point de vue, j'entends les arguments avancés en ce qui concerne le taux de 50 % ; il me semble que 45 % nous permet de trouver un équilibre.

De manière plus générale, nous devons être attentifs à la mixité dans tous les métiers : par exemple, il faut faire entrer davantage d'hommes dans la magistrature et davantage de femmes dans les sciences. On commence ainsi à se rendre compte des conséquences du faible nombre de femmes dans le secteur scientifique. Nous devons éviter que les disparités s'accroissent.

Évidemment, je regrette qu'on soit obligé d'en passer par des mesures contraignantes, mais je note qu'on dénigrait beaucoup la loi Copé-Zimmermann au début et que les femmes ont maintenant trouvé toute leur place dans les conseils d'administration des entreprises. De même, nous avons trouvé un bel équilibre au sein des conseils départementaux. Je ne suis pas particulièrement favorable à la mise en place de quotas, mais je relève que cela a des effets positifs.

M. François Bonhomme. - Je salue le travail de mesure de la rapporteure qui a souhaité apporter efficacité, opérationnalité et proportionnalité à ce texte. Je salue aussi le rôle de lanceur d'alerte que joue la délégation aux droits des femmes.

Je comprends l'idée de demander plus pour obtenir moins, mais nous devons concilier différents objectifs et faire avec la réalité du terrain - c'est particulièrement vrai pour les collectivités locales. Comme cela a été dit, le vivier fait parfois défaut et il faut laisser du temps pour le constituer.

J'en profite pour lancer un appel à candidatures, car plusieurs hommes ont quitté récemment la délégation aux droits des femmes - on peut parfois les comprendre ...

Mme Dominique Vérien. – Il y a des hommes au sein de la délégation !

M. François Bonhomme. – Je soutiens les propositions de la rapporteure, qui sont équilibrées, notamment celle de fixer un seuil à 40 000 habitants et cinquante agents pour l'application de l'index, car les petites collectivités rencontrent d'importantes difficultés pratiques à mettre en œuvre ce type d'obligation.

M. Didier Marie. – Je remercie les auteures de ce texte ; il était important d'évaluer les résultats de la loi Sauvadet. Cette loi a constitué une avancée significative, mais ses objectifs n'ont pas tous été atteints : ainsi, un tiers des emplois à responsabilité de la fonction publique sont occupés par des femmes.

Je remercie également la rapporteure pour son analyse et les concertations qu'elle a menées pour aboutir à un texte partagé.

La proposition de loi entend remédier aux limites de la loi Sauvadet, notamment le fait de ne cibler que les primo-nominations. Nous devons atteindre le plus vite possible la parité réelle.

La rapporteure partage notre constat et confirme la nécessité de prendre de nouvelles mesures pour améliorer la situation. Les employeurs publics ont des responsabilités, ils doivent être exemplaires et il n'est pas acceptable que les postes à responsabilité restent entre les mains des hommes.

La proposition de loi était ambitieuse, La rapporteure propose de l'être un peu moins. Je crois qu'il existe un débat sur les délais et sur la règle de l'arrondi inférieur – cette règle peut paraître technique, mais elle mine de fait l'efficacité du dispositif. Nous devons aussi réfléchir à l'idée de publier les sanctions, car nous savons bien que la question de la réputation est importante.

Par ailleurs, nous devons éviter de sanctionner les collectivités qui ont pris de l'avance et qui ont plus de femmes en responsabilités que d'hommes.

Le groupe socialiste votera ce texte qui fait l'objet d'un consensus entre ses auteures et la rapporteure, mais il est possible que nous déposions des amendements en vue de la séance publique afin d'en améliorer encore la rédaction.

Mme Maryse Carrère. – La loi Sauvadet a instauré un quota de primo-nominations féminines dans les postes d'encadrement de la fonction publique, mais ce quota ne s'applique pas au « stock ».

Je remercie la délégation aux droits des femmes qui a montré à la fois les progrès réalisés et le chemin qu'il reste à parcourir. Nous sommes passés de 33 % à 43 % en dix ans. Le vivier de recrutement existe, par exemple dans la fonction publique hospitalière, mais des blocages persistent et nous devons accélérer.

Avec cette proposition de loi transpartisane, nous pouvons aller dans ce sens et renforcer davantage la féminisation des postes à responsabilité de la fonction publique. Ce texte ne réglerait pas le problème à lui seul ; le management et le mode de fonctionnement de la fonction publique doivent être modernisés afin de permettre une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle.

Le groupe du RDSE soutiendra ce texte, en particulier la mesure relative au « stock », même si les dates proposées par la rapporteure pour son application nous apparaissent lointaines.

Mme Marie Mercier. – Il est vrai que les quotas ont un côté froid et mathématique, mais ils ont permis d'accélérer le mouvement vers un juste équilibre.

Je veux insister sur l'importance de faire évoluer les mentalités dans l'enseignement : toutes les filières, toutes les matières doivent apparaître ouvertes à tout le monde.

Des progrès doivent encore être réalisés en politique : nous avons trop peu de femmes présidentes de conseil régional ou maires. Je me souviens que, quand je cherchais des femmes pour être adjointes au maire, beaucoup me disaient qu'elles n'en seraient pas capables – peu d'hommes disent la même chose...

Enfin, il me semble que nous devons accompagner toutes ces mesures par une politique familiale adaptée.

M. Guy Benarroche. – Je remercie les auteures de cette proposition de loi, dont la rédaction initiale me semblait intéressante et tout à fait défendable. Le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires s'associera au vote consensuel qui semble se dessiner, même si nous estimons que les rédactions proposées ne vont pas assez loin.

Le terme de vivier m'a tout de même interpellé, le lien fait avec la compétence encore plus... Chacun peut d'expérience constater que le vivier ne se crée qu'à partir du moment où existe une contrainte. D'ailleurs, les associations, les syndicats, les partis politiques qui ont mis en œuvre des contraintes internes fortes ont justement permis la constitution d'un tel vivier. Heureusement que ces contraintes existent !

M. André Reichardt. – Malgré les amendements proposés par la rapporteure, que je veux remercier pour son travail, je ne voterai pas ce texte, car j'ai horreur des quotas, quels qu'ils soient – ils sont souvent comme l'arbre qui cache la forêt. Nous ne pouvons nous en sortir qu'en donnant du temps au temps.

Mme Françoise Dumont, rapporteure. – J'ai voulu adapter la proposition de loi à la réalité et je suis heureuse que cet objectif soit largement partagé.

Je suis évidemment d'accord sur le fait qu'il faut agir en amont. Je prends un exemple : on a vu, quand on a supprimé les mathématiques du tronc commun des classes de première et de terminale – je m'étais d'ailleurs insurgée contre cette décision –, que seuls les garçons prenaient la nouvelle option, pas les filles. Nous ne devons pas envoyer de signaux semblant indiquer que les filles ne doivent pas s'intéresser à certains métiers.

Monsieur Marie, si nous utilisons la règle de l'arrondi supérieur, nous arriverions en fait à un taux de 50 % et j'ai indiqué les difficultés que cela posait. Selon mon expérience d'élue et d'après les diverses expériences que nous pouvons entendre, le pourcentage de 50 % serait contre-productif : cela inciterait à des recrutements externes, les collectivités passeraient par pertes et profits le fait de payer une pénalité, etc.

Madame Carrère, cette proposition de loi n'en est qu'au début de son parcours parlementaire et nous sommes déjà au printemps 2023. Il est donc plus raisonnable de fixer une date d'application en 2025.

M. François-Noël Buffet, président. – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous appartient d'arrêter le périmètre indicatif du projet de loi. Je vous propose de considérer que ce périmètre comprend les dispositions relatives à l'accès des femmes aux emplois supérieurs et de direction de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, ainsi qu'à la suppression des écarts de rémunération entre les hommes et les femmes dans les emplois supérieurs et de direction de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Françoise Dumont, rapporteure. – L'amendement COM-1 vise à repousser l'abrogation de l'article L. 132-9 du code général de la fonction publique au 1^{er} janvier 2029.

L'amendement COM-1 est adopté.

L'article 1^{er} est ainsi rédigé.

Article 2

Mme Françoise Dumont, rapporteure. – L'amendement COM-2 vise à porter à 45 % au moins le taux de personnes de chaque sexe pour les primo-nominations et à distinguer deux dates d'entrée en vigueur de ce nouveau taux, selon le versant de la fonction publique concerné.

L'amendement COM-2 est adopté.

L'article 2 est ainsi rédigé.

Article 3

Mme Françoise Dumont, rapporteure. – L'amendement COM-3 vise à conserver le périmètre des emplois assujettis à l'obligation de nominations équilibrées tel qu'il existe actuellement, en proposant deux évolutions.

L'amendement COM-3 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 3

Mme Françoise Dumont, rapporteure. – L'amendement COM-4 rectifié vise à fixer un taux minimum de femmes de 40 % sur le « stock » des emplois à responsabilité.

L'amendement COM-4 rectifié est adopté et devient article additionnel.

Article 4

Mme Françoise Dumont, rapporteure. – L'amendement COM-5 tend à créer un index de l'égalité professionnelle dans la fonction publique, en reprenant certaines des dispositions relatives aux écarts de rémunération et de représentation en vigueur pour les entreprises du secteur privé.

L'amendement COM-5 est adopté.

L'article 4 est ainsi rédigé.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mme DUMONT, rapporteure	1	Date d'entrée en vigueur de la suppression de la dispense de pénalité financière en cas de non-respect de l'obligation de nominations équilibrées	Adopté
Article 2			
Mme DUMONT, rapporteure	2	Fixation à 45 % du taux de personnes de chaque sexe dans les nominations aux emplois supérieurs et de direction	Adopté
Article 3			
Mme DUMONT, rapporteure	3	Précisions quant au champ d'application de l'obligation de nominations équilibrées	Adopté
Article additionnel après l'article 3			
Mme DUMONT, rapporteure	4 rect.	Instauration d'un taux minimal obligatoire de 40 % de personnes de chaque sexe pour l'occupation des emplois soumis à l'obligation de nominations équilibrées	Adopté
Article 4			
Mme DUMONT, rapporteure	5	Instauration d'un index de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes relatif aux écarts de rémunération et de représentation	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 29 mars 2023, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 123 (2022-2023) visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique.**

Elle a considéré que ce périmètre incluait les dispositions relatives :

- à l'accès des femmes aux emplois supérieurs et de direction de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière ;

- et à la suppression des écarts de rémunération entre les hommes et les femmes dans les emplois supérieurs et de direction de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Auteures de la proposition de loi

Mme Annick Billon, sénatrice de la Vendée

Mme Martine Filleul, sénatrice du Nord

Mme Dominique Vérien, sénatrice de l'Yonne

Cabinet du ministre de la transformation et de la fonction publiques

Mme Charlotte Cardin-Taillia, conseillère fonction publique hospitalière, égalité femmes-hommes et diversité dans la fonction publique

Mme Lucy Kerckaert, conseillère parlementaire

Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE)

Mme Claire de Mazancourt, adjointe de la déléguée, chargée de l'attractivité, de l'égalité et de la diversité

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

Mme Sandrine Staffolani, sous directrice du recrutement, des compétences et des parcours professionnels

M. Nicolas de Saussure, chef de service

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

M. Christophe Bernard, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

Direction générale de l'offre de soins (DGOS)

Mme Gaëlle Dufour, cheffe de projet égalité femmes/hommes

Ministère de la culture

M. Pierre Ouvry, délégué ministériel à l'encadrement supérieur

Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Mme Noémie Angel, directrice générale adjointe chargée du développement et de la qualité de la formation

Centre national de gestion (CNG)

Mme Marie-Noëlle Gerain Breuzard, directrice générale

M. Cédric Coutron, conseiller technique chargé du pilotage des ressources humaines gérées

Conférence des directeurs généraux de centre hospitalier régional universitaire (DG-CHRU)

M. Frédéric Boiron, directeur général du centre hospitalo-universitaire de Lille

Mme Lucie Ligier, directrice générale par intérim du centre hospitalo-universitaire de Dijon

M. Alexandre Fournier, secrétaire général

Conférence nationale des directeurs de centre hospitalier (CNDCH)

Mme Catherine Latger, membre du bureau

Fédération hospitalière de France (FHF)

M. Quentin Henaff, responsable adjoint du pôle ressources humaines hospitalières

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)

Mme Corinne de la Mettrie, directrice générale adjointe

Mme Stéphanie Colas, conseillère fonction publique territoriale

Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

France urbaine

Mme Estelle Mercier, membre de la commission ressources humaines et fonction publique territoriale

M. Bastien Taloc, conseiller fonction publique territoriale et institutions

Mme Sarah Bou Sader, conseillère relations parlementaires

Assemblée des départements de France (ADF)

M. Jérôme Briend, conseiller fonction publique territoriale

Mme Marylène Jouvien, conseillère parlementaire

Régions de France

Mme Sandrine Derville, vice-présidente du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine

M. Jérémy Pierre-Nadal, directeur de l'observatoire des politiques régionales, conseiller économie sociale et solidaire et ressources humaines

Commission parité du haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE)

Mme Agnès Arcier, présidente

Administration moderne

Mme Nathalie Pilhes, présidente et déléguée au plan national « femmes, paix et sécurité » au ministère de l'intérieur

Servir - Commission égalité femmes hommes

Mme Marine Darnault, présidente

Femmes de l'intérieur

Mme Corinne Desforges, vice-présidente, inspectrice générale de l'administration

Syndicat des managers publics de santé (SMPS)

Mme Caroline Chassin, chargée de mission « égalité professionnelle »

Association des administrateurs territoriaux de France (AATF)

Mme Françoise Belet, déléguée nationale en charge de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

Dirigeantes et territoires

Mme Marie-Claude Sivagnanam, vice-présidente

Mme Ambre Elhadad, membre du conseil d'administration

Personnalité qualifiée

M. Alban Jacquemart, maître de conférences en science politique à l'université Paris-Dauphine

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Direction générale du travail (DGT)

Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale (FNCDG)

Intercommunalités de France

Association des petites villes de France (APVF)

La Cour au féminin

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp122-123.html>