

L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la FPT

Synthèse

L'exposé des motifs de la loi n° 2014-873 du 04 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes illustre la persistance des inégalités entre sexes en tous domaines :

- 80% des tâches domestiques continuent d'être assurées par les femmes
- un écart de rémunération de 27% sépare toujours aujourd'hui les hommes et les femmes, lesquelles constituent 80% des salariés à temps partiel
- il n'y a encore que 23% de femmes dans les conseils d'administration des entreprises du CAC40 et seulement 8 femmes présidentes d'Université
- l'Assemblée nationale ne compte que 26% de femmes, en dépit de la loi n° 2000-493 du 06 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives
- seuls 14% des maires sont des femmes
- deux Régions sur 26 seulement sont présidées par une femme

L'égalité de traitement entre les hommes et les femmes dans le travail implique le respect de plusieurs principes par tout employeur :

- interdictions des discriminations en matière d'embauche,
- absence de différenciation en matière de rémunération et de déroulement de carrière,
- obligations vis-à-vis des représentants du personnel,
- mise en place de mesures de prévention du harcèlement sexuel...

L'entrée des femmes dans la fonction publique s'est faite par la petite porte, la ségrégation des tâches et les inégalités de traitement étant légales au début du 19^{ème} siècle (statut de « dames employées » réservées aux femmes).

Ces discriminations ont totalement disparu du statut actuel qui codifie de manière précise les règles d'accès, de progression et de mobilité interne aux fonctions publiques.

Cependant, contrairement à une idée reçue, le statut de la fonction publique, garant de l'égalité entre les fonctionnaires, ne protège pas des inégalités en la matière.

Malgré un taux de féminisation de ses effectifs de 60 % (*panorama de l'emploi territorial - mars 2013*), **la fonction publique territoriale ne fait pas exception**, qu'il s'agisse des inégalités entre femmes et hommes dans les carrières, les parcours professionnels ou en matière de rémunérations et de pensions.

Cette vérité dérangeante a eu du mal à s'imposer dans les représentations.

Elle commence juste à émerger en termes d'actions à engager, via les initiatives individuelles de quelques collectivités (139 collectivités avaient choisi de signer la Charte européenne pour l'égalité entre les femmes et les hommes en juin 2013 - Rapport Feltesse /174 en février 2015) et la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire adapté dont :

- la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 et le décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nomination équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique
- le protocole d'accord du 08 mars 2013 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique et la circulaire de mise en œuvre du 08 juillet 2013
- le décret n° 2013-908 du 10 octobre 2013 relatif aux modalités de désignation des membres des jurys et des comités de sélection pour le recrutement et la promotion des fonctionnaires relevant de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière
- la loi n°2014-873 du 04 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes
- le décret n°2014-1747 du 30 décembre 2014 modifiant le décret n°2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nomination équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique

Les employeurs territoriaux se trouvent ainsi confrontés à de nouveaux défis RH, à la fois pour répondre à des obligations s'imposant à eux mais également pour initier des politiques du genre exemplaires.

A savoir

Cinq raisons d'enclencher une démarche pour promouvoir l'égalité professionnelle (INET - Cahier « des clés pour agir ») :

- Promouvoir le bien-être au travail pour tous les agents
- Jouer un rôle d'exemplarité sur l'ensemble de la société par un effet de levier
- Mettre en cohérence son action interne avec la vocation d'intérêt général dévolue aux politiques publiques
- Moderniser la gestion de ses ressources humaines et donner une image positive de la collectivité
- Respecter ses obligations légales et réglementaires

Les 4 axes du protocole d'accord du 08 mars 2013 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique :

- ↔ Le dialogue social, élément structurant pour parvenir à l'égalité professionnelle
- ↔ L'égalité entre les femmes et les hommes dans les rémunérations et les parcours professionnels
- ↔ L'articulation entre vie professionnelle et vie personnelle
- ↔ La prévention de toutes les violences faites aux agents sur leur lieu de travail et la lutte contre le harcèlement sexuel et moral.

Sommaire de la fiche

Point 1 - Que cache la féminisation de la FPT ?

Point 2 - Quelle est la place des femmes dans les emplois de direction ?

Point 3 - Quelles sont les principales autres inégalités potentielles ?

Point 4 - Quelles sont les principales obligations des collectivités ?

Point 1 - Que cache la féminisation de la FPT ?

La féminisation de la FPT à hauteur de 60 % des effectifs masque de **fortes disparités** entre filières puisque ce taux atteint 96 % dans la filière médico-sociale contre seulement 4 % au sein de la filière incendie et secours. La filière administrative est, quant à elle, très féminisée (81 %), contrairement à la filière technique majoritairement masculine (59 %).

Les métiers territoriaux ont donc un **genre** : sur 231 métiers, 49 (21%) présentent une parité déséquilibrée.

Cette répartition sexuée (les femmes sont très présentes dans les secteurs de l'éducation, de la santé ou de l'action sociale ainsi que dans les secteurs de services aux particuliers) est souvent dans la continuité des **choix scolaires** (séries médico-sociales, formations de services).

Enfin, la féminisation est **inégaie en fonction des employeurs** :

- plus de 70% de femme dans les départements, les CDG, le CNFPT
- 64% dans les communes et EPCI
- 59% dans les Régions
- 31 % dans les Communautés Urbaines et les Métropoles
- 14% dans les SDIS

La répartition des femmes au sein des métiers de la FPT reflète une représentation encore traditionnelle de la femme dans le monde du travail.

Par ailleurs, parmi les 76 % de fonctionnaires occupant un emploi à temps complet, le **temps partiel** concerne à 87 % le sexe féminin.

La part des agents de sexe masculin (51 %) et féminin (49 %) qui exercent une activité à temps plein est en revanche quasi-identique.

Les agents occupant un emploi à **temps non complet** dans les collectivités sont majoritairement des femmes. 80 % des agents travaillant dans plusieurs communes sont de sexe féminin, part quasiment identique en ce qui concerne les agents à employeur unique. Il faut ajouter à ces éléments que les femmes sont concernées par des **interruptions de carrière** plus fréquentes et plus longues que les hommes.

Cette situation entraîne une **double peine** pour les femmes, en 1^{ère} ligne s'agissant des situations de précarité économique et sociale, puis susceptibles de percevoir des niveaux de retraites plus faibles que les hommes.

Point 2 - Quelle est la place des femmes dans les emplois de direction ?

Les femmes demeurent **sous-représentées** dans les emplois de direction et l'encadrement supérieur.

S'agissant de la Fonction Publique Territoriale, malgré un nombre important de femmes dans le « vivier » des emplois de direction, c'est-à-dire des agents de la catégorie A (56,1%), le taux de féminisation des emplois de direction n'est que de 18% (données 2013 - DGAFP).

Moins d'un DGS sur dix et à peine plus d'un DGA sur cinq est une femme. De plus, aucune femme n'était jusqu'en 2014 de temps DGS de grandes intercommunalités, départements ou Régions.

Une étude récente des élèves administrateurs de l'INET démontre l'existence d'une combinaison entre « plafonds de verre » et « cage de verre » [*Etude « Du plafond de verre aux plafonds de verre : l'inégal accès des femmes et des hommes aux emplois de direction générale des grandes collectivités territoriales » portant sur 168 collectivités de plus de 40 000 habitants dont 24 Régions et 61 Départements (INET - juillet 2010) :*

- 20,9% des DGA et 7,7% des DGS de ces collectivités étaient des femmes fin 2009
- 19,8% des DGS et DGA sont des femmes dans les intercommunalités, 18,7% dans les conseils régionaux et généraux

Dans le même temps :

- 59% des agents de la catégorie A de la FPT sont des femmes tout comme 57% des « directeurs » (fonction)
- 33% du « vivier » des administrateurs, ingénieurs en chef et directeur territoriaux sont des femmes (28% pour les seuls administrateurs et ingénieurs en chef)
- 73% des agents occupant un emploi fonctionnel dans une grande collectivité ont plus de 50 ans (2005 - CNFPT)

Il existe donc en réalité une « pyramide de plafonds de verre » :

- * faible représentation des femmes au sein du « vivier » des cadres A+ d'administrateurs et d'ingénieurs en chef (problématique de l'accès par la promotion interne)
- * sous représentation logique dans les emplois de DGA
- * existence d'un autre plafond entre DGA et DGS.

Cette pyramide de plafonds de verre est complétée par une « cage de verre » :

- la répartition thématique des types de directions reste très différenciée selon le genre (les femmes se voyant plus confier des directions fonctionnelles)
- plus le périmètre d'une direction générale adjointe est étendue, moins il sera confié à une femme.
- le même raisonnement s'applique pour les DGS en fonction de la taille : aux hommes les grands structures, aux femmes les plus petites [aucune femme à la tête de collectivités de + de 80 000 habitants ou d'intercommunalités de plus de 300 000 habitants ; 16% dans les communes de 40 000 à 80 000 habitants et 28% dans les structures intercommunales de 40 000 habitants à 150 000 habitants]

S'y ajoutent des disparités entre régions (DGA) : 27,8% des DGA de la Région Ile-de-France sont des femmes ; 19% des Régions Aquitaine et Midi-Pyrénées ; 7,5% des Régions Auvergne et Limousin.

Globalement, deux plafonds se trouvent particulièrement ardues à franchir : **l'accès aux cadres d'emplois A+ par la promotion interne, le passage d'une direction générale de petite taille à une direction générale de grande taille.**

La structuration idoine du grade de Directeur territorial amplifie cette situation car les femmes DGS ou DGA des collectivités de 10 à 40 000 habitants ne peuvent y accéder et par ricochet ne peuvent pas prétendre directement à des fonctions similaires dans la strate supérieure.

Enfin, les modalités d'accès au cadre d'emplois d'administrateur territorial amplifient cette problématique : si le concours permet de constituer des promotions de l'INET paritaires, cela n'est pas le cas du nouvel examen professionnel d'administrateur territorial (9 femmes pour 36 lauréats - 27% de femmes - s'agissant de la 1^{ère} session organisée en 2014 par le CNFPT).

Point 3 - Quelles sont les principales autres inégalités potentielles ?

- En relation avec les points précédents, les **écarts salariaux moyens** entre hommes et femmes demeurent importants dans la FPT (12,8%).

Cette différence perdure car les hommes et les femmes n'occupent pas les mêmes emplois et ne travaillent pas dans le même type de collectivités.

De plus, alors que l'égalité salariale est garantie par le statut de la fonction publique, on constate qu'à cadre d'emplois et fonctions identiques, il existe des écarts significatifs de rémunération entre les hommes et les femmes.

Les facteurs expliquant ces écarts sont multiples et méritent en premier lieu d'être mieux mesurés et appréhendés.

- **La lutte contre les stéréotypes et les discriminations** dans le cadre de l'égalité professionnelle exige une mobilisation de tous les acteurs territoriaux (formations adaptées, parité dans les organes délibérants et les instances « paritaires »...) et de tous leurs supports en terme de communication (exemple des intitulés métiers : infirmières et ingénieurs).

Seule la mise en place d'un recrutement exemplaire, d'un égal accès aux déroulements de carrière et d'une sensibilisation de tous les acteurs territoriaux permettront d'atteindre pleinement ces objectifs.

En effet, les organisations ont tendance à fabriquer elles mêmes les obstacles pour les carrières des femmes : la présence sur le lieu de travail, la disponibilité, l'extensibilité du temps sont autant de mécanismes pouvant se cumuler à l'instar de la mobilité géographique ou de l'accès aux lieux de formation et/ou de préparation aux concours et examens professionnels.

Les femmes peuvent être elles mêmes « enfermées » par ces stéréotypes, se posant trop souvent la question de leurs compétences et de leur légitimité pour finalement et par exemple ne pas candidater à des emplois de direction.

- **La conciliation entre temps personnel et temps professionnel** est une autre problématique pénalisant spécifiquement les femmes et exigeant des actions fortes pour adapter le temps de travail (réduction des plages horaires fixes, normalisation des horaires atypiques, adoption d'une charte des temps interdisant les réunions tardives ou les horaires discriminants, lutte contre le présentéisme excessif...) ou moduler les conditions de travail (optimisation des déplacements domicile-travail, expérimentation du travail à distance...).

De même, peut-on imaginer une approche spécifique dédiée aux événements liés à la parentalité (congé maternité, paternité ou parental) en organisant les remplacements, le retour à l'emploi ainsi qu'en facilitant la garde des enfants d'agents, le tout afin d'arriver à concilier les temps de vie.

- **Les conditions de travail** ont également été peu appréhendées jusqu'alors par le genre au risque de sous-évaluer la pénibilité du travail pour les femmes.

En effet, les femmes et les hommes ne sont pas exposés aux mêmes risques. Si les contraintes physiques intenses sont le lot des hommes, les troubles musculosquelettiques touchent davantage les femmes (58% des TMS), de même que les risques psycho-sociaux (28% des femmes en tension au travail contre 20% des hommes).

La pénibilité de postes souvent peu qualifiés et occupés longtemps par des femmes, quelle que soient leurs qualifications, amplifie le problème.

Peuvent être mobilisés en la matière des outils relativement classiques comme l'analyse des conditions de mobilité des femmes ou la revalorisation de leurs postes, notamment par la validation des acquis de l'expérience.

- Enfin, les femmes sont particulièrement concernées par les situations **d'harcèlement, qu'il soit moral ou sexuel**, contre lesquels elles doivent être protégées par leurs employeurs territoriaux.

Concrètement, il faut faire en sorte que soit mise en place une procédure précise afin de détecter et de gérer les situations de harcèlement et intégrer cette problématique dans les documents réglementaires de la collectivité (document unique, registre d'hygiène et de sécurité...)

Point 4 - Quelles sont les principales obligations des collectivités ?

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit que :
« **aucune discrimination, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leur sexe.** »

Toutefois, des recrutements distincts pour les femmes ou les hommes peuvent, exceptionnellement, être prévus lorsque l'appartenance à l'un ou à l'autre sexe constitue une condition déterminante de l'exercice des fonctions.

De même, des distinctions peuvent être faites entre les femmes et les hommes en vue de la désignation, par l'administration, des membres des jurys et des comités de sélection constitués pour le recrutement et l'avancement des fonctionnaires et de ses représentants au sein des organismes consultés sur les décisions individuelles relatives à la carrière des fonctionnaires et sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services, afin de concourir à une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes dans ces organes.

Qu'il s'agisse du recrutement, de la titularisation, de la formation, de la notation, de la discipline, de la promotion, de l'affectation et de la mutation, **le respect du principe d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes relève de la responsabilité de chaque employeur public.**

Plusieurs textes législatifs et réglementaires sont progressivement venus encadrer cette obligation.

Suite à la loi du 06 août 2012 relative au **harcèlement sexuel**, l'article 6ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 a été réécrit afin qu'aucun fonctionnaire ne subisse des faits de harcèlement sexuel, constitué par des propos ou comportements à connotation sexuelle répétés qui soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante.

Par ailleurs, la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels, intègre 6 articles spécifiquement consacrés à la mise en place de mesures destinées à favoriser l'égalité professionnelle, notamment des quotas progressifs pour les emplois d'encadrement supérieur.

Ainsi, les nominations dans les emplois de direction des régions, des départements, des communes de plus de 80 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 80 000 habitants doivent concerner, à l'exclusion des renouvellements dans un même emploi ou des nominations dans un même type d'emploi, au moins 40 % de personnes de chaque sexe à compter de 2018 (cette proportion est fixée à 20 % pour les nominations prononcées en 2013 et 2014 et à 30 % pour celles prononcées de 2015 à 2017).

Le décret n°2012-601 du 30 avril 2012 fixe la liste des emplois d'encadrement supérieur concernés ainsi que le montant de la contribution à verser en cas de non-respect de l'obligation prévue.

Par la suite, **la loi n° 2014-873 du 4 août 2014** pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes est venue renforcer cette obligation en avançant au 1^{er} janvier 2017 l'objectif de nomination d'au moins 40% des femmes aux emplois supérieurs (le seuil de 30% des nominations s'appliquant en 2015 et 2016).

Le protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction du 08 mars 2013 et la circulaire de mise en œuvre du 08 juillet 2013 prévoient que l'égalité entre les femmes et les hommes fait l'objet d'une **démarche intégrée s'inscrivant de façon systématique dans la politique de gestion des ressources humaines** conduite par les employeurs publics, avec par exemple :

- un **rapport de situation comparée (RSC)** [à présenter en CT dès 2014] des conditions générales d'emploi et de formation des femmes et des hommes, partie intégrante du bilan social, clairement identifiée dans un chapitre séparé et comprenant les 27 indicateurs présentés dans l'annexe du protocole.
- la mise en place d'une politique volontariste de **suppression des inégalités salariales et d'accompagnement** des femmes et des hommes dans leur parcours professionnel
- une attention soutenue dans le domaine de la **communication**, externe (campagnes de recrutement et de promotion...) et interne (neutralisation des offres de recrutement et des fiches de poste...)
- des actions de formation et de sensibilisation aux enjeux de l'égalité à destination des gestionnaires RH et des cadres en charge des évaluations
- l'organisation exemplaire des concours et examens professionnels (formations spécifiques, bilan sexué, présidence alternée...) au-delà des obligations légales qui s'appliqueront à compter du 1^{er} janvier 2015
- une politique volontariste de promotion des femmes afin de réduire les écarts existants
- l'intégration de la gestion des congés familiaux dans une réflexion globale sur l'égalité professionnelle
- la mise en place des chartes des temps permettant de mieux concilier vie professionnelle et personnelle
- la mobilisation des CHS et des acteurs opérationnels en matière d'hygiène et de sécurité dans les démarches de prévention des violences faites aux agents sur leur lieu de travail et de lutte contre le harcèlement sexuel et le harcèlement moral
- la validation des mesures de l'accord par un dialogue social à chaque niveau pertinent

Enfin, la loi n°2014-873 du 04 août 2014 a introduit dans le CGCT un nouvel article L.2311-1-2 lequel prescrit pour les communes de plus de 20 000 habitants, les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, les départements et les régions l'obligation d'informer les élus sur la situation en matière d'égalité des sexes dans les collectivités concernées : « préalablement aux débats sur le projet de budget, l'exécutif doit présenter un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation ».

Le décret n°2015-761 du 24 juin 2015 relatif à ce rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes dans les collectivités prévoit que ces dispositions s'appliquent aux budgets présentés à compter du 1^{er} janvier 2016.

Le rapport reprend les données RH présentées en Comité technique (Rapport de Situation Comparée - RSC - relatif notamment aux rémunérations et parcours professionnels, à la promotion de la parité dans le cadre des actions de formation, à la mixité dans les filières et les cadres d'emplois, à l'articulation entre vie professionnelle et vie personnelle, à la prévention de toutes les violences faites aux agents sur leur lieu de travail et à la lutte contre toute forme de harcèlement).

Il présente également les politiques menées par la collectivité sur son territoire. Il fixe des orientations pluriannuelles et des programmes. Il comporte un bilan des actions conduites à cette fin dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques de la collectivité.

Il présente enfin le suivi de la clause de la mise en œuvre de la clause d'égalité dans les marchés publics et peut comporter également une analyse économique de la situation économique et sociale en matière d'inégalités entre les femmes et les hommes à partir d'un diagnostic fondé sur ses compétences et ses politiques.