

Note de synthèse et de propositions portant sur une conduite de projet et soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale

Note à l'attention de la Directrice Générale des Services

Objet : Stratégie de réduction des inégalités femmes-hommes au sein des services de la métropole

L'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles est inscrit dans la Constitution. De surcroît, il a été érigé en « grande cause du quinquennat » par l'actuel Président de la République. Alors même que les discriminations salariales sont ainsi illégales et vivement dénoncées, des écarts significatifs persistent.

Seuls 35% des emplois de direction dans les grandes collectivités fin 2014 étaient pourvus par des femmes, selon une étude du CNFPT sur les emplois de direction dans les grandes collectivités. Autre chiffre révélateur, pour l'INSEE, le salaire net mensuel des femmes dans la fonction publique territoriale s'établissait en 2016 à 1826€, soit 9,1% de moins que celui des hommes. Le poids des mentalités et des normes sociales explique en grande partie ces inégalités persistantes entre hommes et femmes dans le monde professionnel.

Notre métropole ne fait pas exception à la règle. Force est de constater que les hommes y sont surreprésentés dans les postes d'encadrement, et ce quel que soit le niveau hiérarchique. Face à cette situation, l'exécutif métropolitain souhaite faire de l'égalité femmes-hommes un axe fort de la politique sociale de l'établissement.

La présente note sera structurée en deux parties. La première partie, à partir d'une synthèse documentaire, rappellera les obligations de la Métropole en matière d'égalité hommes-femmes, les raisons pour lesquelles il est difficile d'y parvenir, bien que les pistes de travail et les expériences menées en la matière soient nombreuses. Dans une deuxième partie, pour répondre à la demande que vous avez formulée en tant que Directrice Générale des Services – à savoir faire porter la démarche plus spécifiquement sur la réduction des inégalités au sein des services en matière d'accès aux postes à responsabilité et de rémunération – je vous proposerai une méthodologie de conduite de ce changement et les premières déclinaisons opérationnelles possibles, en ayant bien à l'esprit le contexte dans lequel elles s'inscrivent ; la Métropole comptant 4000 agentes et agents, majoritairement de catégorie C, dont 40% de femmes.

I. Égalité professionnelle entre les femmes et les hommes : une obligation salubre bien que difficile à respecter dans les faits

A. Un sexisme ordinaire difficile à cerner et une multiplicité de facteurs à considérer qui rendent l'objectif d'une égalité professionnelle femmes-hommes difficile à atteindre.

A.1) La persistance d'un sexisme qui recouvre plusieurs formes et alimente les inégalités professionnelles

En France, les femmes sont sous-représentées à l'Assemblée nationale, dans les conseils d'administration, dans les postes à responsabilité dans la sphère privée comme dans la sphère publique. Et cela même si les 2/3 des diplômés du 3^{ème} cycle sont des femmes. Le sexisme est une notion qui vise à la fois des actes clairement condamnés dans le droit français, et des actes qui semblent plus anodins, rassemblés sous le vocable de sexisme ordinaire. On peut distinguer trois notions :

- la discrimination fondée sur le sexe à l'encontre des agentes/salariées lors d'une procédure de recrutement ou d'une période de formation par exemple ;

- le harcèlement sexuel qui est constitué par « toute forme de pression grave, même non répétée, exercée dans le but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle » (art. L1153-1 CT) ;
- l'agression sexuelle définie à l'art.222-22 du Code pénal.

Or, le sexisme ordinaire est beaucoup plus difficile à appréhender car il consiste en un mauvais traitement ou un traitement indigne des femmes parce que ce sont des femmes, sans qu'il y ait pour autant de caractère sexuel.

A-2) Normes sociales, éducation, manque de confiance en soi : des facteurs qui nourrissent les inégalités professionnelles

Le poids des mentalités et des normes sociales explique en grande partie les inégalités entre hommes et femmes. La sociologie montre que les attentes et les compétences encouragées chez les enfants, selon leur sexe, dès leur plus jeune âge vont induire des aptitudes et des « choix » d'orientation différents, qui ne sont pas sans lien avec les carrières ultérieures.

La recherche en gestion, sociologie et management met en lumière d'autres facteurs : les responsabilités de la sphère privée, la culpabilité des femmes qui font carrière et se sentent jugées comme égoïstes, un manque de confiance en soi, les conséquences de la maternité sur la carrière ou encore l'idéologie des dirigeants. « Lorsque la volonté des femmes de faire carrière est plus forte que la culpabilité, cela peut leur permettre d'avancer, mais cela ne fait pas tout. La politique de l'entreprise, l'idéologie d'un PDG ou d'un comité exécutif, jouent un rôle déterminant », souligne Cansu Akpinar-Sposito, chef de projet chez Altran.

Conscient de ces multiples freins, l'Etat a donc légiféré et cherché par là-même à impulser une prise de conscience qui se traduise en actes, notamment au sein de trois pans de la fonction publique.

- B. Un dispositif réglementaire et incitatif qui pousse les collectivités à actionner simultanément plusieurs leviers pour faire reculer les inégalités femmes-hommes dans le monde professionnel

B.1) Un principe d'égalité inscrit dans la loi, objet de consensus, qui doit se traduire en actes

Le principe de l'égalité de traitement et de lutte contre les discriminations entre les agentes et les agents publics est consacré par la loi du 13 juillet 1983, depuis sa modification par la loi n°2001-397 du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Cette loi, dite loi Le Pors, du 13 juillet 1983, a encore été modifiée le 27 janvier 2017 pour renforcer sa portée s'agissant des distinctions faites entre les fonctionnaires en raison de leur sexe.

Face à la volonté partagée par l'ensemble des acteurs de faire progresser l'égalité professionnelle dans la fonction publique, le Gouvernement a ouvert le 10 septembre 2018 un cycle de négociations afin de pérenniser les acquis de l'accord de 2013. L'accord de 2013 visait à faire évoluer le dialogue social, la gestion des ressources humaines et les cultures administratives. Afin d'aller plus loin tout en pérennisant les acquis en matière de traitement des situations d'inégalité ou de violences entre les femmes et les hommes sur le lieu de travail, il a été décidé d'intégrer des mesures contraignantes dans le projet de loi sur la fonction publique prévu au 1^{er} semestre 2019 et d'obtenir des résultats tangibles avant 2022.

Cet accord est structuré autour de cinq axes :

- renforcer la gouvernance des politiques d'égalité ;
- créer les conditions d'un égal accès aux métiers et aux responsabilités professionnelles ;
- supprimer les situations d'écart de rémunération et de déroulement de carrière ;

- mieux accompagner les situations de grossesse, la parentalité et l'articulation des temps de vie professionnelle et personnelle ;
- renforcer la prévention et la lutte contre les violences sexuelles, le harcèlement et les agissements sexistes.

Nombre de collectivités se sont emparées de ces pistes d'action pour les mettre en œuvre au sein de leurs services, autant d'expériences qui pourront nourrir la réflexion de notre Métropole.

En voici quelques-unes.

B.2) Des collectivités engagées en faveur de l'égalité hommes-femmes dans le milieu professionnel

L'ambition du Gouvernement étant de transformer durablement les pratiques et de parvenir à des résultats concrets et mesurables, il a souhaité que les partenaires, comme lui-même, s'engagent sur des plans d'actions obligatoires, contraignants pouvant donner lieu à sanction en cas de non-respect.

D'ores et déjà les collectivités ont à leur actif de nombreuses initiatives, souvent couronnées de succès. Ainsi, la ville de Dijon a notamment chargé une commission indépendante d'évaluer la situation des agents s'estimant victimes d'une discrimination au travail. Elle a notamment obtenu le label « Diversité » délivré par Afnor Certification.

Avec l'objectif de modifier les représentations et les attitudes, la ville de Grenoble (2775 agents, 160 800 hab.) a lancé, en 2018, une action de sensibilisation à l'attention des agents pour comprendre les enjeux de l'égalité et connaître le cadre réglementaire.

Brest Métropole quant à elle, a nommé un agent référent du service « prévention et amélioration des conditions de travail », quand des violences sexistes sont signalées. La Métropole s'appuie sur le Centre de gestion pour mener une enquête et si besoin réunir un conseil de discipline.

Formation, recrutement, rémunération, conditions de travail : les leviers sont nombreux. En tant que Directrice Générale des Services, vous m'avez demandé de faire des propositions sur une stratégie globale de réduction des inégalités hommes-femmes au sein des services de notre Métropole, en matière d'accès aux postes à responsabilités et de rémunération. Je vous propose de mettre en place un pilotage propre à mener à bien cette conduite du changement, à court et moyen terme, dont les maîtres-mots seront la concertation et l'évaluation. Concertation car la cohésion sociale au sein de nos services doit se trouver renforcée par cette démarche, et non, à l'inverse mise en péril. L'évaluation car les mesures proposées seront innovantes et bien qu'immédiates, leur effet sera d'autant plus mesurable que la démarche se sera déployée sur un temps significatif.

II. Propositions sur une stratégie globale de réduction des inégalités hommes-femmes au sein des services de la Métropole en matière d'accès aux postes à responsabilité et de rémunération

A) Déployer une conduite de projet appropriée, favorisant l'implication de tous les acteurs.

A.1) Mettre en place un pilotage resserré, définir des priorités

Comme le montre l'analyse documentaire menée en première partie de la présente note, le champs d'action en matière d'égalité hommes-femmes au travail est vaste.

Toutefois, le feuille de route que vous m'avez fixée, en accord avec l'exécutif métropolitain, fait de l'accès aux postes à responsabilité et de la rémunération les axes prioritaires de la démarche à déployer.

Les actions qui seront proposées concerneront tous les agent(e)s de la collectivité même si, de fait, la majorité de ces agents sont de catégorie C, parmi lesquels 40% de femmes.

Je vous propose d'organiser la réflexion selon trois axes :

- élaborer un plan d'action pluriannuel pour prévenir et corriger les écarts de rémunération au sein des services de la Métropole ;
- rédiger et mettre en œuvre une charte afin de parvenir à des nominations équilibrées hommes-femmes, encourager les parcours professionnels et le déroulement des carrières pour plus d'égalité ;
- développer un plan de formation afin de favoriser le déploiement de la politique d'égalité professionnelle, de mixité des métiers, de déconstruction des stéréotypes et de prévention des violences sexuelles et sexistes.

Ces trois actions supposent de travailler en étroite collaboration avec la direction des ressources humaines et la direction des services techniques, compte tenu du poids prépondérant des effectifs de cette direction. La première étape serait donc d'obtenir la nomination de référents au sein de ces deux directions, qui seraient mes interlocuteurs techniques directs. Il appartiendra au COPIL de valider chacune de nos propositions.

La composition du COPIL doit refléter la transversalité dans laquelle s'inscrit la démarche. Il réunira les élus de la Métropole directement en charge de ces sujets, si possible élus femmes et élus hommes en parité. Les obstacles au recrutement de dirigeants ne sont pas uniquement du fait d'élus-hommes. Par ailleurs, ce comité de pilotage associera des membres du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

A.2) Faire et faire savoir : communiquer sur les objectifs, les réalisations et les résultats.

Dès l'amont du projet, il est indispensable de définir une stratégie de communication avec l'appui de la direction en charge de ce sujet. Cette stratégie devra être validée par le COPIL. La démarche entreprise par la Métropole en faveur de l'égalité hommes-femmes doit contribuer à renforcer son attractivité pour d'éventuels recrutements à venir et peut donner une image positive de l'institution vis-à-vis des usagers.

Autre bénéfice attendu : l'exemplarité de la Métropole sera appréciée de financeurs potentiels, tels que le FEDER qui demande des garanties en la matière avant d'accorder ses financements sur des projets structurels.

Enfin, la Métropole pourra prétendre à des financements de l'Etat dans le cadre du fonds pour l'égalité professionnelle dans la fonction publique. Il faudra donc qu'elle soit en mesure de rendre compte de ses actions pour y prétendre.

Je propose que chaque année un bilan intermédiaire du déploiement des actions de la Métropole (plan pluriannuel pour corriger les écarts de rémunération, charte de mixité et plan de formation) soit présenté en conseil métropolitain et diffusé aux partenaires, en même temps que le rapport d'activité de la Métropole.

Outre, cette communication institutionnelle, une communication plus ciblée et adaptée aux agents devra être prévue. Elle utilisera les canaux habituels : le site internet pour une communication grand public, le site intranet pour toucher plus spécifiquement les agents et le bulletin d'information interne. Cette communication ne sera pas uniquement descendante car l'objectif est de pouvoir impliquer les agents et de recueillir leurs témoignages : ceux des agentes souhaitant partager leurs difficultés, leurs réussites mais aussi ceux des agents masculins qui pourraient exprimer des craintes vis-à-vis de la politique menée craignant peut-être que le rapport ne s'inverse et que les agentes soient « favorisées ».

B) Premières actions opérationnelles

B.1) La nécessité de dresser un état des lieux en matière de rémunération et de responsabilités

Cet état des lieux peut être mené en interne, à effectif constant, à condition que la direction des ressources humaines puisse détacher un E.T.P. pour travailler sur cet état des lieux pendant 1 mois.

Le travail est réalisable en interne car il s'inspirera des études menées dans le cadre de la mise en place du R.I.F.S.E.E.P d'une part, et exploitera les données disponibles dans le cadre de la GPEEC (gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences).

A l'issue de cet état des lieux, plusieurs scénarios seront proposés à plus ou moins longue échéance pour corriger les inégalités de rémunération, en fonction de l'enveloppe budgétaire disponible.

B.2) Observer pour mieux corriger les actions engagées

Renforcer la connaissance statistique de la situation comparée des femmes et des hommes, l'évaluation et le suivi des actions conduites suppose de pratiquer d'une part une certaine transparence, d'autre part de partager des indicateurs. Or, le sujet des rémunérations reste un sujet assez confidentiel.

Pour avancer sur ces sujets, la Métropole aura toute légitimité à travailler en réseau avec d'autres collectivités engagées dans la même démarche.

J'assurerai une veille en la matière.

En conclusion, la démarche est tout aussi importante que l'objectif visé car elle va permettre de faire évoluer les états d'esprits des agents.