

Epreuve écrite d'une note de synthèse et de propositions, à partir d'un dossier, portant sur un sujet de droit public

**SUJET : Étude sur l'égalité professionnelle femmes/hommes.**

Commune Y

Note à l'attention du Directeur Général des Services

Objet : Etude sur l'égalité professionnelle femmes/hommes au sein des services à la population

François DELUGA, Président du CNFPT, Maire du Teich, écrivait récemment «En matière d'égalité professionnelle, le secteur public ne se distingue pas substantiellement de l'ensemble du monde du travail. (...)Il reste encore beaucoup à faire pour atteindre l'égalité dans les faits. Dans nos collectivités, les femmes représentent ainsi plus de 60% du personnel, mais elles ne sont que 5% des directeurs généraux des services de très grandes structures ». 72 ans après l'adoption du préambule de la Constitution de la IV<sup>ème</sup> République (1946) affirmant l'égalité entre les femmes et les hommes, cette question se heurte, malgré d'indéniables progrès, à une réalité complexe. En 1983, la loi dite « le Pors » portant droits et obligations des fonctionnaires, qui accompagnait le mouvement de décentralisation, rappelait (article 6 bis) l'interdiction de toute discrimination, directe ou indirecte, en raison du sexe du fonctionnaire. En 2001, le titre II de la loi relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes venait compléter l'article 6 bis de la loi de 1983. Désormais, une priorité de l'agenda social pour les Gouvernements, la question de l'égalité professionnelle a été concernée par de nombreuses lois : loi dite « Sauvadet » en 2012, loi dite pour l'égalité réelle entre les hommes et les femmes en 2014, loi relative à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires en 2016. Cette question de l'égalité professionnelle a également été centrale dans les négociations entre employeurs publics et partenaires sociaux. Elle a été intégrée au protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations dans la fonction publique (PPCR) ainsi – et surtout- dans le premier protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, signé à l'unanimité des organisations syndicales, publié le 8 juillet 2013. Alors que les principes ont été constamment rappelés par le législateur, la tension persistante entre la multiplication des engagements et les difficultés de transformation des organisations ont conduit à l'instauration progressive de quotas dans les nominations aux postes d'encadrement des plus grandes collectivités (loi dite Sauvadet de 2012), accompagnés de sanctions financières non négligeables. Pourtant les quotas et les sanctions alimentant un fonds dédié ne constituent sans doute pas des leviers d'action suffisant, comme le précédent de la législation sur l'accès au monde du travail des personnes handicapées l'a montré depuis plusieurs dizaines d'années. Alors que ce sujet est intégré aux grands chantiers de transformation des trois fonctions publiques et fait l'objet d'échanges annuels au conseil commun de la fonction publique, la présente note cherche à étudier les écarts professionnels existant en matière d'égalité entre les femmes et les hommes au sein de la direction des services à la population et à nourrir un futur plan d'action.

Malgré un corpus législatif dense, l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes se heurte à des obstacles complexes et multifactoriels sur lesquels les protocoles d'accord ont cherché à agir (I).

Dans le domaine des services à la population, dont le personnel est très féminisé, une stratégie complète et spécifique doit être pensée pour répondre à l'ambition d'une plus grande égalité entre les femmes et les hommes (II).

(1) La question des rémunérations

Fin 2014, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) recensait 1,9 million d'agents publics territoriaux dont 61,1% de femmes, avec un secteur social et de l'animation très féminisé.

Concernant les rémunérations, les statistiques de la DGAFP font état d'un écart moyen de 9,3% en 2014. Un tel écart pourrait être considéré comme relativement satisfaisant du fait qu'il est bien plus réduit que celui existant dans le secteur privé (18,6%) ou dans les autres volets de la fonction publique (20,9% dans la fonction publique hospitalière et 14,6% dans la fonction publique d'Etat fin 2014).

Pour autant, d'autres constats doivent être faits. Cet écart relativement faible peut s'expliquer par la rigidité du système de rémunération (par rapport au secteur privé) et par le tassement des

rémunérations de la fonction publique territoriale. Plus préoccupant, la part variable (primes) de la gratification constitue le principal différentiel de rémunération entre hommes et femmes pour les catégories B et C (jusqu'à 42% d'écart). De plus, l'écart de rémunération croît avec l'âge et la catégorie hiérarchique. Les excédents de rémunération doubleraient (toujours selon la DGAFP\*) pour les catégories A à l'âge de 50 ans, alors qu'ils seraient de 6 à 8% à l'âge de 25 ans. Enfin, la prédominance des temps partiels chez les femmes contribue aussi aux écarts de rémunération (et à terme de pensions) : 24% des femmes titulaires sont à temps partiels.

\* édition 2016 du rapport annuel de la fonction publique

Face à ce constat, le protocole d'accord de 2013 a fait de nombreuses propositions (axe 2), s'appuyant sur l'importance d'une connaissance empirique de la situation et proposant des axes d'action et rappelant aux employeurs territoriaux que dans le cadre de la concertation relative aux parcours professionnels aux carrières et aux rémunérations, la situation des filières fortement féminisées sera examinée à situation juridique égale et qualification égale. Par voie de circulaire, il a également été rappelé par le ministère en charge de la fonction publique que les congés maternité, pathologiques et maladie afférents à la grossesse ne devaient pas affecter la rémunération des agents (notamment dans le cadre des procédures permettant d'apprécier la manière de servir qui ne doivent pas pénaliser l'absence liée au congé maternité).

## (2) La question du déroulement de la carrière et de l'accès aux responsabilités d'encadrement

C'est sans doute la question la plus complexe, mêlant le phénomène du « plafond de verre » aux questions de représentation, d'autocensure des femmes, et l'impact des années de maternité sur la carrière et l'évolution professionnelle des femmes.

Constatant selon les mots de l'ancienne députée Françoise GUEGOT en 2011 que « plus les responsabilités sont élevées, moins les femmes sont nombreuses » dans un rapport sur le sujet, le législateur a, en 2012, adopté un dispositif nouveau cherchant à atteindre 40% de cadres supérieurs du même sexe dans l'administration à l'horizon 2017 (le rapport préconisait l'horizon 2015). Ce dispositif (loi « Sauvadet ») instaure un dispositif progressif.

- 20% au moins de nominations du même sexe parmi les nouveaux agents sur les postes d'encadrement des collectivités territoriales en 2013-2014,
- 30% au 1<sup>er</sup> janvier 2015,
- objectif de 40% en 2017.

Le bilan de ces mesures est positif, dans la mesure où dès 2014, les bilans annuels des nominations faisaient état d'une progression supérieure aux objectifs chiffrés.

Cependant, d'après la gazette des communes, ces chiffres se seraient tassés, dès 2015, la gazette qui décrit par ailleurs un mécanisme déclaratif plutôt complexe, donc contournable qui a conduit le ministère à redéfinir les modalités déclaratives (circulaire de 2016).

La circulaire de 2016 précise par ailleurs les modalités de calcul des nominations sur les emplois fonctionnels, qui se fait sur un cycle pluriannuel du fait du nombre peu élevé des emplois fonctionnels. L'obligation de déclaration auprès du préfet, peut conduire, en cas de contrôle et de manquement, à des amendes de l'ordre de 60 000 à 90 000€. Pour autant, malgré l'aspect volontariste de ces mesures, deux remarques s'imposent : ces mesures jouent sur le « flux » de nominations et non sur le « stock » et la composition des équipes en place ; en second lieu elles ne concernent qu'un petit nombre de collectivités ou EPCI (+ de 80 000 habitants). Au-delà des nominations sur des postes de haut niveau dans de grandes collectivités, le protocole d'accord de 2013 pousse les employeurs territoriaux à une attention poussée à l'évolution des femmes à temps partiel, à un meilleur accompagnement des parcours des femmes au sein de la fonction publique territoriale (préparation aux concours, recrutements, formations, promotions et mutations) afin de vérifier à chacune de ces étapes que les principes d'égalité et de non-discrimination ont été respectés.

Le protocole d'accord de 2013 prévoit ainsi des mesures détaillées concernant la mise en place de recrutements exemplaires, avec des formations proposées aux membres des jurys, et l'établissement de statistiques sexuées. Un important passage du protocole est aussi consacré à favoriser l'accès des femmes aux promotions et aux formations.

Enfin, le protocole de 2013 prévoit que chaque employeur public engagera une réflexion sur les raisons qui peuvent limiter les promotions ou les avancements des femmes. Enfin, très concrètement, le protocole de 2013 prévoit que les commissions administratives paritaires (CAP) et les commissions

consultatives paritaires (CCP) prendront en compte les questions d'égalité entre les femmes et les hommes et étudieront un bilan annuel à ce sujet (destiné à alimenter le bilan social).

- (3) L'organisation du travail, la conciliation de la vie personnelle et de la vie professionnelle, la lutte contre les stéréotypes.

Ces questions sont complexes à aborder sur le plan juridique tant elles touchent à des aspects culturels et à des représentations liées à l'éducation.

En ce domaine, plusieurs initiatives innovantes sont encouragées par le protocole comme par certaines collectivités qui relèvent davantage du « droit souple », de chartes et bonnes pratiques pour interdire toute réunion importante après 17h ou le mercredi, pour faciliter l'organisation du télétravail. De nombreuses initiatives sont également engagées pour faire bouger les dénominations des fonctions (répertoire des métiers). Enfin, l'accompagnement de la parentalité, du retour de congé maternité joue un rôle important ainsi que l'accompagnement des aidants familiaux.

(4) Enfin, la lutte contre les violences et le harcèlement à caractère sexuel constituent une préoccupation forte tant à l'intérieur des services que dans les contacts avec le public pour le ministère de la fonction publique qui rappelle dans la circulaire de 2016 que le législateur a renforcé les outils permettant de lutter contre ces situations (loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels).

Dans le domaine des services à la population, dont le personnel est très féminisé, une stratégie complète et adaptée aux métiers, doit être pensée pour améliorer la situation professionnelle des femmes et parvenir à une plus grande égalité entre les femmes et les hommes (II).

- (1) Proposition d'une méthode de travail pour la préparation d'un plan d'action et enjeux pour ces services

L'élaboration d'un plan d'action en faveur de l'égalité professionnelle femmes/hommes au sein des services à la population pourra nourrir la stratégie de la collectivité en la matière tant les services à la population sont concernés par plusieurs phénomènes : forte féminisation des filières, pénibilité, faibles perspectives professionnelles pour certains métiers, contact avec le public, dimension sociale des emplois.

Pour mémoire, les services à la population englobent :

- service aux familles et la petite enfance (crèches, halte garderies, relais d'assistantes maternelles),
- service aux familles dans le cadre des écoles maternelles et primaires : filière ATSEM (agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles), cantinières (caisse des écoles) et filière animation (avec une concentration de statuts précaires et de temps partiels) pour les centres de loisirs, activités périscolaires,
- service aux personnes âgées et handicapées et tutelle du CCAS et EHPAD municipaux (établissements pour personnes âgées dépendantes),
- service jeunesse et sport,
- services culturels notamment les bibliothèques municipales.

Notre collectivité entre dans les statistiques nationales pour ces filières : taux de féminisation de 90% pour les CCAS, de 71,6% pour la filière animation, et de 9 agents sur 10 dans les filières sociales et médico-sociales.

L'élaboration d'un plan d'action devra donc tenir compte de ce fort taux de féminisation des postes au sein des services à la population.

L'élaboration d'un plan d'action devrait s'appuyer sur deux éléments forts : un diagnostic complet et chiffré et la consultation des intéressé(e)s via un dialogue social de qualité, éléments d'ailleurs fortement encouragés par le ministère dans la circulaire de 2016.

- (2) Les principaux axes du plan d'action en faveur de l'égalité pourraient être les suivants :
- établir un diagnostic précis,
  - sensibiliser l'ensemble des agents et le management de proximité à ces questions,

- intégrer l'égalité professionnelle dans tous les documents stratégiques de la collectivité,
- mettre en place une politique exemplaire en matière de recrutement en vérifiant l'ensemble des processus de recrutement, la rédaction des fiches de postes, la composition des membres des jurys et la présidence alternée femme-homme des jurys,
- mettre en place une politique interne promouvant la résorption de la précarité (qui concerne en général les femmes) notamment dans la filière animation,
- engager une politique volontariste de formation (auprès du CNFPT) après la période de sensibilisation et désigner des référents ou ambassadeurs de l'égalité dans chaque service (voir expérimentation menée par la CA Rouen Elbeuf),
- engager auprès des professionnels une réflexion sur la reproduction et la transmission de préjugés sexistes, notamment auprès des personnels en charge de la petite enfance, ou encore des bibliothécaires (voir expérimentation menée par la CU de Bordeaux),
- engager une concertation et un plan d'action sur le télétravail même si cela est, de fait, limité dans les métiers de service au public, et encourager les congés paternité,
- informer les agents sur leurs droits et voies de recours en cas de situation de harcèlement (protection fonctionnelle).

Ce plan d'action devra donc œuvrer, dans l'esprit du protocole de 2013, à agir sur l'ensemble des leviers possibles : sensibilisation, recrutement, déroulement de carrière, contenu des politiques publiques mises en œuvre.

Ce plan d'action pourrait avoir comme objectif de déboucher sur une labellisation AFNOR de la politique de notre commune (à terme), à l'exemple des villes de Rennes ou de Suresnes. A Rennes, la démarche de la collectivité a débouché sur la signature d'une convention avec l'Etat visant à agir sur les pratiques des entreprises de son territoire via la mixité des métiers et des filières.

Enfin, pour marquer la volonté réelle de la collectivité d'avancer en la matière, il conviendrait de dépasser les objectifs légaux en matière de nomination aux postes d'encadrement, comme le recommande le syndicat national des directeurs généraux de collectivités territoriales (SNDGCT). Le syndicat recommande d'abaisser les contraintes légales de nomination de femmes (ou de membres d'un même sexe) au seuil de 10 000 habitants (plutôt qu'aux collectivités de 80 000 habitants).

Enfin, la politique de rattrapage salarial entre hommes et femmes nécessitera la mobilisation d'une enveloppe financière dédiée et probablement étalée sur plusieurs années, qui pourrait se faire en lien avec la mise en œuvre du protocole PPCR dans notre commune.

- (3) Enfin, pour être efficace, le plan d'action devra approfondir les aspects « métiers » des services à la population.

Il est en effet, en lien avec la Direction des Ressources Humaines, nécessaire de réfléchir à la deuxième partie de carrière des ATSEM, des puéricultrices. Une formation courte, ou l'encouragement à passer des concours ne suffiront pas. Il faudrait que notre commune pense des passerelles métiers pour ces femmes et leur proposer des évolutions de carrière valorisant leur expérience et permettant à certaines d'accéder à de meilleures rémunérations, ce qui aurait valeur d'exemple pour les autres.

- (4) Enfin, avec les organisations syndicales, le plan d'action en faveur de l'égalité pourra contribuer à bien préparer les prochaines élections professionnelles (fin 2018) puisque pour la première fois l'élection se fera en fonction de la composition genrée des services des représentants.