

NOTE

À l'attention de Monsieur le chef du bureau

Objet : L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique

Le principe d'égalité des sexes a 70 ans. Inscrit à l'article 3 du Préambule de la Constitution de 1946, qui stipule que « *la loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme* », il est confirmé et précisé par la Constitution de 1958, dont l'article 1^{er} prévoit que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* ». Le principe d'égalité professionnelle, de valeur constitutionnelle, s'impose au législateur. Aussi, le statut général des fonctionnaires en garantit le respect par son article 6 bis qui interdit toute discrimination fondée sur le sexe. En 2012, la loi « Sauvadet » introduit des objectifs chiffrés de représentation équilibrée dans l'encadrement supérieur et dirigeant des trois fonctions publiques, marquant une nouvelle étape en matière d'égalité professionnelle hommes-femmes.

Pourtant, au-delà des principes juridiques, des inégalités de fait subsistent, tant dans les carrières, le déroulement des parcours professionnels et les promotions, qu'en matière de rémunérations et de pensions. C'est la raison pour laquelle les employeurs publics ont souhaité renforcer leur politique d'égalité entre les femmes et les hommes. Pour ce faire, ils ont notamment signé, le 8 mars 2013, un accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, avec l'ensemble des organisations syndicales représentatives des trois versants de la fonction publique.

La présente note dresse un bilan des inégalités professionnelles ainsi constatées entre les femmes et les hommes (I), et examine les mesures à mettre en œuvre par les employeurs publics pour favoriser l'effectivité du principe d'égalité professionnelle entre femmes et hommes (II).

I / L'EGALITE PROFESSIONNELLE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : LE CONSTAT DE DISPARITES PERSISTANTES

Les discriminations professionnelles concernent principalement le déroulement de carrière et la rémunération.

A) L'INEGALITE D'ACCES AUX POSTES A RESPONSABILITE

1. Les femmes constituent plus de 60 % des effectifs de catégorie A (72 % dans la fonction publique hospitalière) mais sont sous-représentées dans l'encadrement supérieur et les postes de direction, ce qui confirme l'existence d'un « plafond de verre » (métaphore illustrant les obstacles, visibles ou invisibles, rencontrés dans leur progression de carrière). Elles occupent en effet un quart seulement des emplois de direction de la fonction publique de l'Etat, les fonctions publiques territoriale et hospitalière affichant respectivement des taux de féminisation de 35 % et 45 %.

Par ailleurs, si la parité est atteinte sur les postes d'encadrement supérieur de ministères traditionnellement féminisés (62 % de femmes parmi les magistrats), les emplois à la décision du gouvernement continuent d'illustrer la sous-représentation du sexe féminin : on compte ainsi, en 2013, seulement 14 % de préfètes (7 % en 2006), 21 % de secrétaires générales et 36 % de rectrices d'académie. Enfin, s'agissant du versant hospitalier, les femmes représentent 40 % du corps des directeurs d'hôpitaux mais ne sont que 17 % des directeurs d'hôpitaux nommés sur des emplois fonctionnels.

Pourtant, les chiffres montrent que les nominations ne reflètent pas les « viviers de recrutement », c'est-à-dire l'effectif de femmes réunissant les conditions d'ancienneté et de niveau de qualification. On comptait ainsi 19 % de femmes dans les emplois supérieurs en 2006, pour un vivier estimé à 24 %.

2. Plusieurs facteurs interviennent dans l'édification du plafond de verre.

Premièrement, des freins sociaux et culturels induisent des stéréotypes sur le rôle des hommes et des femmes et orientent par exemple différemment les filles et les garçons dans leurs études (sous-représentation des filles dans les grandes écoles comme Polytechnique ou l'ENA, grandes écoles qui permettent d'accéder aux emplois de direction de la fonction publique). Par ailleurs, l'autocensure que s'imposent les femmes dans la progression de leur carrière et qui est le fruit du poids des stéréotypes comme du rôle que notre système social entretient à leur égard (difficile conciliation des responsabilités professionnelles et des charges de famille) contribue également à l'édification du plafond de verre.

Deuxièmement, des freins organisationnels et structurels liés à l'inégal partage des tâches domestiques et familiales (les femmes y consacrent plus de temps que les hommes), à l'insuffisance des structures d'accueil de l'enfance ou des personnes âgées dépendantes (ce sont essentiellement les femmes qui en subissent les conséquences et qui ont donc recours au temps partiel ou au congé parental), et à l'organisation du temps de travail (réunions tardives par exemple) pénalisent fortement les femmes dans des organisations qui survalorisent la disponibilité ou le présentisme.

Troisièmement, des freins réglementaires handicapent les femmes du fait de leur plus faible ancienneté. Le recours au temps partiel et les interruptions de carrière (congé parental notamment) qui constituent des réponses aux difficultés liées à la garde des enfants ralentissent en effet les avancements et ont ainsi un impact négatif sur l'attribution de promotions et l'accès aux emplois supérieurs, l'accès à ces emplois étant conditionné aux viviers de nominations issus des potentiels promouvables (l'ancienneté peut être un obstacle à la parité, les viviers de nominations étant composés de fonctionnaires réunissant les conditions d'ancienneté et de grade).

Si les femmes se heurtent au « plafond de verre », elles perçoivent également des rémunérations inférieures à celles des hommes.

B) DES ECARTS DE REMUNERATION QUI S'ACCROISSENT TOUT AU LONG DE LA CARRIERE ET QUI DEFAVORISENT LES FEMMES A LA RETRAITE

1. Les femmes perçoivent, à catégorie statutaire égale, des rémunérations plus faibles que les hommes : leurs salaires étaient ainsi inférieurs de 12 % (hors enseignants) en 2009. La fonction publique territoriale est le versant où l'écart est le moins important, de seulement 8 % contre 14 % dans le versant hospitalier et 16 % pour la fonction publique d'Etat, qui se rapproche ainsi du secteur privé (19 %). L'écart constaté y est ainsi de 400 € mensuels, la rémunération des femmes s'établissant en moyenne à 2270 € contre 2670 € pour les hommes.

Cet écart salarial entre les hommes et les femmes s'accroît tout au long de la carrière : si à 25 ans une femme occupant un poste de catégorie A perçoit 7 % de moins qu'un homme du même âge (soit 1886 € annuels primes comprises), la différence est de 11 400 € à l'âge de 50 ans, ce qui représente un écart de 25 %. Les différences de traitement indiciaire et de primes se cumulent pour expliquer ces écarts.

De plus, le mode de calcul des retraites étant basé sur le niveau de rémunération, les écarts de rémunération entraînent des écarts de pension : à titre d'exemple, la pension des femmes retraitées, de 1927 € en moyenne en 2012, reste inférieure de 18 % à celle des hommes qui s'élève à 2357 €.

2. Plusieurs facteurs contribuent à expliquer cette situation.

D'une part, la différence de durée de travail et la ségrégation professionnelle (surtout dans les versants Etat et hospitalier) sont à l'origine des quatre cinquièmes de l'écart constaté :

- les inégalités salariales s'expliquent par une durée de travail moindre : en effet, 83 % des emplois à temps partiel sont occupés par des femmes (les hommes étant ainsi six fois moins nombreux à y recourir) ;
- la ségrégation professionnelle en défaveur des femmes influe également sur la rémunération : les femmes travaillent en effet plus souvent que les hommes dans des ministères et des secteurs d'activité où les rémunérations sont plus faibles comme l'enseignement ou la filière sociale, ces choix professionnels étant contraints par des stéréotypes de genre (leur part atteint 70 % au ministère de l'éducation nationale et 65 % dans les ministères sociaux. Les filières les plus féminisées et les moins rémunérées de la fonction publique territoriale sont les filières sociales et médico-sociales - où la proportion de femmes atteint 96 % -, et administrative, qui affiche un taux de féminisation de 82 %. La filière incendie – secours, mieux rémunérée, compte seulement 4 % de femmes). En outre, les salaires plus élevés perçus par les hommes s'expliquent aussi par leur forte présence au sein des corps ou professions mieux rémunérés (dans la FPH, la présence des médecins, profession plus rémunérée et particulièrement masculinisée, engendre ainsi une différence de rémunération de 9 %).

D'autre part, les interruptions de carrière liées aux maternités et aux gardes d'enfants sont sources d'inégalités salariales : le congé parental d'éducation, encore très majoritairement pris par les femmes (96 % des bénéficiaires de ce congé sont de sexe féminin, dont plus des deux tiers sont des cadres), retarde en effet l'avancement et contribue ainsi aux inégalités salariales.

Enfin, l'inégale attribution des primes et indemnités explique aussi pour une part non négligeable, les écarts de salaires, notamment pour les catégories B (42 %) et C (38 %). La part de cette source est en revanche plus faible pour les catégories A, où, à 50 ans, le manque à gagner moyen des femmes en termes de primes représente 20 % de l'ensemble des écarts de rémunérations constatés.

Les femmes sont donc pénalisées par la difficulté à articuler vie professionnelle et vie privée, le temps partiel subi, les interruptions de carrière et par des choix socialement contraints par les stéréotypes de genre. Aussi, le combat de l'égalité entre les femmes et les hommes doit se jouer sur plusieurs terrains.

II / LES ACTIONS A METTRE EN PLACE POUR GARANTIR L'EFFECTIVITE DU PRINCIPE D'EGALITE PROFESSIONNELLE

Les mesures favorisant l'équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle doivent être privilégiées, en faisant notamment en sorte que la parentalité ne soit pas source de discrimination, ni pour les femmes, ni pour les hommes. Elles devront être complétées par un travail de fond, à savoir une mobilisation vigilante de tous contre les stéréotypes.

A / L'AMENAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL ET L'AIDE A LA GESTION DE LA PARENTALITE

Les femmes sont fortement pénalisées par les choix souvent subis du temps partiel. Il faut donc en premier lieu repenser une organisation individuelle et collective du travail favorable à l'articulation des temps de vie. Le protocole d'accord du 8 mars 2013 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique encourage ainsi l'aménagement des horaires de travail pour une meilleure prise en compte des contraintes familiales et de transports et la généralisation des chartes de gestion du temps afin de mieux encadrer les horaires : en organisant par exemple la durée du travail de façon à limiter les réunions des cadres le soir et de permettre aux femmes comme aux hommes d'exercer des postes à responsabilité tout en favorisant l'articulation de leur vie professionnelle et de leur vie familiale. Le recours au télétravail, même sur les postes à responsabilité, mérite également d'être développé.

Il convient en second lieu d'inciter les pères de famille à recourir davantage aux congés familiaux et notamment au congé parental, afin de favoriser la reprise d'activité des mères. En effet, si l'évolution du rôle des pères tend vers un partage plus équilibré des tâches familiales, le congé parental est encore très majoritairement pris par les femmes, qui se retrouvent ainsi pénalisées dans leur carrière.

Enfin, le besoin d'accueil de la petite enfance restant élevé, développer des modes de garde diversifiés et de qualité pour les jeunes enfants est un élément majeur pour faire progresser l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes : par la promotion des chèques emploi service (utilisés pour payer les frais de garde), en proposant des services au personnel (crèches ou garderies..., dont les heures d'ouverture et de fermeture tiennent compte des horaires atypiques des personnels).

Ces actions présentent néanmoins des limites. Les inégalités de genre s'expliquent aussi par la persistance de nombreux stéréotypes, qui conditionnent l'orientation et la carrière professionnelle des femmes. Ces stéréotypes de genre, obstacles à l'égalité réelle, sont autant de freins qu'il faut lever.

B / LA MOBILISATION VIGILANTE CONTRE LES STEREOTYPES DE GENRE ET LES ATTITUDES DISCRIMINATOIRES

La circulaire du 8 juillet 2013 de mise en œuvre du protocole d'accord du 8 mars 2013 précité, applicable aux trois versants de la fonction publique, prévoit des mesures destinées à faire reculer les stéréotypes de genre et à promouvoir une culture partagée en faveur de l'égalité professionnelle au sein des services pour faire évoluer les mentalités et les pratiques.

1. D'une part, des formations sont dispensées auprès de l'ensemble des agents afin de susciter une prise de conscience des représentations, conscientes ou inconscientes, à la base des préjugés et comportements discriminatoires. Elles sont adaptées à chaque public : les agents ayant des responsabilités d'encadrement et les responsables des ressources humaines ont l'obligation de suivre un module portant sur la lutte contre les stéréotypes et plus particulièrement sur la lutte contre les attitudes discriminatoires. Des modules obligatoires de sensibilisation à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes sont également désormais inclus dans les cursus de formation des écoles de service public.

Ces actions sont nécessaires mais toutefois pas suffisantes pour obtenir des changements profonds et pérennes surtout si elles sont ponctuelles (déperdition des connaissances sur la durée). D'autres leviers sont donc à actionner.

2. Changer les mentalités nécessite en effet d'agir également au niveau des personnels encadrants, qui jouent un rôle fondamental pour minimiser les différences de traitement entre les femmes et les hommes :

- la prise en compte de l'égalité professionnelle doit être effective dès l'acte de recrutement. Les managers devront ainsi veiller à ce que la terminologie utilisée dans les fiches de postes et la description des fonctions ne soit pas discriminante et permette, sans distinction, la candidature des femmes comme des hommes, en interne comme en externe (les mentions "H/F" seront donc systématiquement apposées). Ils doivent ensuite veiller au respect, à chaque étape du processus de recrutement, des mêmes critères de sélection pour les femmes et les hommes afin que les choix ne résultent que de l'adéquation entre le profil du candidat (au regard des compétences et de son expérience professionnelle) et les compétences requises pour les postes proposés. Le choix des candidats doit ainsi s'apprécier au regard de leurs seules compétences et avec l'objectif de veiller à la mixité des équipes dans les services (aucune considération autre que celle de ses compétences et de son potentiel ne soit prise en considération comme, par exemple, un risque de moindre disponibilité ou d'absences potentielles liées à l'éducation des enfants) ;
- l'appréciation de la manière de servir, qui a un impact sur les réductions d'ancienneté et l'attribution des primes, doit également se fonder sur des critères objectifs : il faut ainsi neutraliser l'impact des absences liées à la maternité sur l'avancement et les rémunérations des femmes ;
- enfin, les préjugés peuvent influencer les modes de management privilégiant les comportements masculins et favorisant la promotion des hommes. Aussi, l'exercice du temps partiel ne doit pas être un frein à l'évolution professionnelle, et des mesures permettant un égal accès des femmes et des hommes à la promotion professionnelle doivent être prises par les personnels encadrants : l'accès des femmes aux formations promotionnelles doit être encouragé et facilité.

Le principe de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes est aujourd'hui acquis en droit et les évolutions sont réelles. Néanmoins, l'égalité de droits ne doit pas masquer la persistance d'inégalités importantes dans les faits.

Pour assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, il faut agir sur tous les compartiments (garde d'enfants, mobilisation des employeurs pour faciliter l'exercice d'une parentalité partagée...). Mais, seule une évolution des mentalités et des pratiques, et donc la lutte contre les stéréotypes, permettra de rendre la loi effective. Cette évolution vers l'égalité étant d'autant plus souhaitable que la fonction publique est particulièrement féminisée.