

# Introduction

Le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE) a été saisi, en juillet 2019, par la secrétaire d'État en charge de l'Égalité entre les femmes et les hommes et la lutte contre les discriminations, Marlène SCHIAPPA, d'une mission sur les dispositifs paritaires visant à examiner :

- les modalités de rehaussement des quotas au sein des conseils d'administration et de surveillance des entreprises visés par les lois COPE-ZIMMERMANN et VALLAUD-BELKACEM ;
- la possibilité d'extension à d'autres instances au sein des entreprises, comme les comités de direction et comités exécutifs ;
- la perspective du rehaussement de tout quota ou objectif paritaire existant par ailleurs.

Le HCE a remis, le 17 décembre 2019, à Marlène SCHIAPPA et Bruno LE MAIRE, ministre de l'Économie et des finances, un premier rapport concernant les entreprises et plaidant pour une cohérence globale de l'action publique, prônant une extension de la parité aux comités exécutifs et de direction des entreprises et une conditionnalité des financements publics attribués aux entreprises à la parité dans leurs instances de gouvernance et de direction.

Ce second rapport est consacré aux dispositifs paritaires du secteur public dans ses différentes dimensions : entreprises et établissements publics, postes de direction des fonctions publiques et des universités, et autorités indépendantes. Certains domaines parfois considérés comme relevant de la sphère publique n'entrent pas dans le périmètre de cette étude : organismes de sécurité sociale, secteur mutualiste, fédérations sportives, qui sont aussi concernés par la loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes du 4 août 2014, dite loi « VALLAUD-BELKACEM », ainsi que le secteur de l'économie sociale et solidaire d'une manière générale. Tous mériteraient sans doute de faire l'objet d'un rapport dédié.

S'agissant des chambres et des ordres professionnels, ils feront l'objet d'une évaluation au regard des dispositifs paritaires dans un troisième rapport.

Ce second rapport est issu non seulement de l'expertise des membres de la Commission « Parité en matière politique, administrative et dans la vie économique et sociale » du HCE, mais aussi de très nombreuses auditions.

Il présente vingt recommandations qui, toutes ensemble, visent à ce que la parité puisse être appréhendée par les autorités publiques comme ce qu'elle est et doit être, un levier de transformation positive et utile à la modernisation publique.

# Synthèse

Pour la première fois depuis l'adoption de dispositifs paritaires en 2011 puis 2012, une évaluation globale est conduite sur la mise en œuvre des obligations pour l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités au sein du secteur public dans son ensemble.

## 1. Des progrès lents d'une année sur l'autre et des résultats en-deçà des obligations légales

Depuis la loi n°2012-347 du 12 mars 2012, dite loi « SAUVADET », un bilan annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique est réalisé et permet de suivre la mise en œuvre des obligations sur le sujet. **L'impact des dispositifs est bien réel mais très inégal et instable** : les femmes sont désormais plus nombreuses à des postes à responsabilité mais les objectifs ne sont pas toujours atteints dans de nombreux périmètres et instances. Par exemple, depuis 2013, la part de femmes primo-nommées dans les trois versants de la fonction publique a d'abord augmenté doucement, point par point, année après année - de 33 % en 2013, le pourcentage est de 36 % en 2017, 37 % en 2018. Néanmoins, la réalité est diverse selon les versants de la fonction publique, les ministères, les établissements publics, les filières ou les différentes fonctions. Ainsi, la fonction publique hospitalière atteint, en 2018, le pourcentage de 47 % de femmes primo-nommées contre 37 % pour la fonction publique d'État et 33 % pour la fonction publique territoriale.

Au sein des établissements publics, les entreprises publiques découlant de la loi n°83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public (dite loi DSP) concernées dès 2011 par la loi dite COPÉ-ZIMMERMANN comptent, en 2017, 48 % de femmes au sein de leurs conseils, contre seulement 31 % pour les établissements publics administratifs.

Ces résultats différenciés témoignent des difficultés et des résistances liées à la mise en œuvre des nombreuses dispositions légales :

- Même dans des secteurs où la part de femmes est importante, des difficultés de mise en œuvre de la parité sont visibles. Par exemple, au sein de la fonction publique hospitalière, en 2017, les femmes ne sont que 33 % à la tête des Centres Hospitaliers Universitaires alors qu'elles sont 49 % au sein des catégories A+, vivier pour les postes d'encadrement et de direction.
- Les secteurs plus techniques sont à la peine : par exemple, les directions des services techniques des collectivités territoriales n'ont à leur tête que 7 % de femmes en 2017 ; elles ne sont également que 16,8% à occuper la direction des IUT ou encore 22 % au sein des emplois de direction du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies.
- Le plafond de verre est encore bien présent : comme le relève très régulièrement le HCE, si des efforts de parité peuvent être salués s'agissant des membres de certains conseils d'administration, les femmes sont largement exclues des postes de présidence : elles ne sont, par exemple, que 12 % à la tête des universités et ne se voit confier que 30 % des présidences des autorités administratives ou publiques indépendantes.

La progression est réelle mais laborieuse et souvent en deçà des 40 % attendus depuis 2017. Faute de respecter l'objectif de 40 % de femmes parmi les primo-nominations, quatre ministères et 17 collectivités locales ont dû s'acquitter d'une pénalité financière d'un montant total de 4,5 millions d'euros pour 2017 pour 26 employeurs publics (6 ministères et 20 collectivités), pour un total de 4,2 millions d'euros de pénalités, en 2018. Les chiffres de 2019, annoncés fin janvier 2021 par Amélie de MONTCHALIN, ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, sont en nette augmentation avec un pourcentage global, pour l'ensemble des trois versants de la fonction publique de 43%. Ce chiffre témoigne de progrès incontestables mais les mouvements contraires d'une année sur l'autre invitent à une grande vigilance.

## **2. Un suivi dispersé et pas toujours exhaustif, avec un décalage temporel préjudiciable**

Élément suffisamment rare pour être souligné dans un rapport d'évaluation du HCE qui souvent déplore des états des lieux parcimonieux, les données pour réaliser le suivi dans la fonction publique ne manquent pas – sauf pour les établissements publics – et sont même parfois pléthoriques. De nombreux rapports et bilans sont réalisés chaque année, prévus par les lois elles-mêmes.

Néanmoins, ces rapports ne sont pas nécessairement compilés. Le rapport général sur l'état de la fonction publique, publié chaque année, apporte des informations partielles, visant principalement la part de femmes par catégories hiérarchiques mais n'apporte aucun éclairage sur le suivi des obligations légales en matière de nominations. De même, le bilan, séparé, de la mise en œuvre du dispositif des nominations équilibrées donne à voir l'état des primo-nominations mais pas celles des nominations au sein des conseils d'administration des entreprises et des établissements publics. L'Agence pour la participation de l'État édite quelques éléments relatifs seulement aux établissements publics entrant dans son périmètre d'action, ce qui exclut par exemple les établissements publics administratifs. Ou encore, les organismes consultatifs de la fonction publique font l'objet d'un rapport spécifique. Les données sont donc éparées. Certains champs, comme l'ensemble des entreprises et établissements publics ou les établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche, ne sont observés qu'épisodiquement.

En outre, les données disponibles établissent un état des lieux avec deux années d'écart. Ainsi, le bilan sur la mise en œuvre du dispositif des nominations équilibrées, édité en 2020, est un rapport de 2019 concernant des données 2018. Ce décalage ne permet pas un suivi en temps réel, qui est pourtant réalisé dans les faits au moins pour partie par la mission « cadres dirigeants » placée auprès du Secrétariat général du Gouvernement ou bien par le Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière. Cet écart de deux ans est préjudiciable à une bonne appréhension des progrès réels et peut dissimuler des dysfonctionnements sur lesquels il faudrait agir.

## **3. Une grande diversité d'obligations, y compris au sein d'un même champ d'application, et une complexité trop grande de certaines dispositions**

Une difficulté souvent évoquée, lors des auditions, est celle de la multiplicité des dispositions applicables. Plusieurs types de dispositifs se côtoient, concernant les nominations des membres des conseils d'administration et de surveillance, les élections au sein des organismes consultatifs, la composition des comités de sélection et jurys, ou encore les primo-nominations. En leur sein, les objectifs sont parfois différents, à hauteur de 40 % ou 50 % et visent tous les membres d'un collège ou seulement certain.e.s. À cela peuvent s'ajouter des variations en fonction du statut des salarié.e.s concernés, de droit public ou privé, proportion qui peut changer d'une année sur l'autre pour les établissements publics.

La compréhension de ces règles s'avère complexe et ne participe guère à leur appropriation par les instances et personnes concernées qui les voient plutôt comme des contraintes parfois inutiles, et non comme un atout pour la modernisation publique.

De fait, ces dispositifs peuvent fonctionner à l'inverse de ce qui est, en général, observé dans le secteur privé, ainsi que l'indique le précédent rapport réalisé en décembre 2019 par le HCE<sup>1</sup>, où la progression de la part de femmes au sein des instances de gouvernance est désormais pensée, au moins dans les grandes entreprises, comme un outil de performance.

---

<sup>1</sup> - Rapport du HCE intitulé « Accès des femmes aux responsabilités et rôle levier des financements publics – de nouveaux champs pour la parité professionnelle » - volet I publié le 17 décembre 2019.  
<https://haut-conseil-egalite.gouv.fr/parite/travaux-du-hce/article/des-quotas-dans-les-instances-de-gouvernance-et-de-direction-et-dans-l-acces-au-top#t1>

## **4. Une action largement affichée de l'État en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes mais des résultats en deçà des attentes**

Même si l'État a légiféré régulièrement sur ces sujets et pris des initiatives complémentaires, cette dynamique ne semble pas contribuer à une amélioration des résultats, encore moins à l'appropriation de la dynamique paritaire. Il peut paraître paradoxal que soient signés autant d'accords professionnels et de chartes, que soient réalisés autant de guides et de formations et que les résultats soient aussi limités. La culture de la parité semble ne pas prendre racine dans le secteur public. L'« empilement » de règles, de normes, de cadres, de références pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et plus particulièrement la parité, contribuerait plutôt à noyer la question et à lui faire perdre son sens.

Or, alors que les résultats ne sont pas à la hauteur, non seulement des attentes légitimes de la société mais des obligations légales, le bilan ne fait pas l'objet d'un débat et ne conduit pas à un sursaut des instances publiques.

Les comités, créés pendant la crise sanitaire de la COVID-19, illustrent bien, également, que le réflexe paritaire n'est pas pris. Une majorité d'hommes parmi les membres et peu de femmes présidentes montrent combien le chemin semble encore long lorsque l'on voit poindre, dès les premières difficultés, le retour de vieux réflexes de l'entre-soi (masculin).

La question dès lors doit être posée : existe-t-il une volonté politique réelle de donner consistance dans le secteur public à l'égalité des femmes et des hommes dans les instances de gouvernance et de direction ?

## **5. Un lien encore à construire entre la parité dans les instances de gouvernance et de décision et la transformation publique**

La complexité des dispositifs, nonobstant l'abondance des initiatives, n'a pas permis qu'il en soit réalisé un suivi précis ni que les acteurs se les approprient. Le constat effectué montre de larges insuffisances dans les politiques publiques menées en matière de parité.

C'est pourquoi, le HCE souhaite rappeler que le sens des dispositifs paritaires existants est de porter une transformation de la gouvernance et d'être un levier pour une modernisation de l'action publique menant à des décisions globalement plus équilibrées entre les femmes et les hommes pour viser une société d'égalité. Le secteur public devrait, à cet égard, être exemplaire.

Au vu de ce bilan contrasté, les quatre grands axes des recommandations, portées par ce rapport, sont les suivants :

- Donner un sens politique à la question de la parité, par un engagement au plus haut niveau des autorités publiques ;
- Aller au bout de la dynamique paritaire engagée, en étendant et harmonisant les dispositifs ;
- Renforcer la mise en œuvre des dispositifs, par des sanctions et des actions de valorisation et d'accompagnement ;
- Rendre effectif le suivi des obligations paritaires, en publiant les chiffres en temps réel.

