



PARITE ET HAUTE FONCTION PUBLIQUE

*Olivia Bui-Xuan**

Résumé

Allors que la loi du 4 août 2014 sur l'égalité réelle entre les hommes et les femmes contient un certain nombre de dispositions qui imposent la parité hommes-femmes, ce n'est pas le cas avec l'administration publique de haut niveau. Dans ce secteur, la loi Vallaud-Belkacem est conforme à la loi Sauvadet du 12 mars 2012 favorisant une "obligation d'engagement équilibrée". Bien qu'il ait parfois été introduit comme révolutionnaire, il est certainement contraignant, mais s'applique uniquement aux «premières indemnités»; Comme indiqué explicitement dans la circulaire du 11 avril 2016, des compensations sont également prévues entre les «types d'emplois» pour parvenir aux quotas de genre imposés par le législateur. En conséquence, dans l'état actuel de la loi, la parité entre les hommes et les femmes est loin d'être efficace dans la haute administration publique, soit dans le service public de l'État, dans le service public du territoire ou dans le service public de l'hôpital.

Mots-clés

Égalité entre les sexes. Politique de quota. Haute fonction publique.

PARIDADE E ALTA FUNÇÃO PÚBLICA

Resumo

Embora a Lei de 4 de agosto de 2014 sobre igualdade genuína entre homens e mulheres contenha várias disposições que impõem a paridade do gênero, este não é o caso da alta administração pública. Neste setor, a lei Vallaud-Belkacem está em conformidade com a lei Sauvadet de 12 de março de 2012, favorecendo uma "obrigação de compromisso equilibrada". Embora às vezes tenha sido apresentado como revolucionário, é certamente vinculativo, mas se aplica apenas às "primeiras indenizações"; Conforme explicitamente indicado na circular de 11 de abril de 2016, também são previstas compensações entre "tipos de emprego" para alcançar as cotas de gênero impostas pelo legislador. Como resultado, no estado atual da lei, a paridade entre homens e mulheres está longe de ser efetiva na alta administração pública, seja no serviço público do Estado, no serviço público territorial ou no serviço público hospitalar.

Palavras-chave

Igualdade de gênero. Política de cotas. Alta administração pública.

* Professeure de droit public à l'Université d'Évry

Abstract

While the law of 4 August 2014 on genuine equality between men and women contains a number of provisions that impose gender parity, this is not the case with high-level public administration. In this sector, the Val-laud-Belkacem law complies with the Sauvadet law of 12 March 2012 promoting a "balanced commitment obligation". Although it has sometimes been introduced as revolutionary, it is certainly binding, but applies only to "first allowances"; As explicitly stated in the circular of 11 April 2016, compensation is also provided between 'types of employment' to achieve the gender quotas imposed by the legislator. As a result, in the present state of the law, parity between men and women is far from being effective in the higher public administration, either in the public service of the State, in the public service of the territory or in the public service of the hospital.

Keywords

Equality between the sexes. Quota policy. High public service.

INTRODUCTION

Alors que la loi du 4 août 2014 relative à l'égalité réelle entre hommes et femmes comporte plusieurs dispositions imposant la parité hommes-femmes, tel n'est pas le cas s'agissant de la haute fonction publique. Dans ce secteur, la loi Vallaud-Belkacem se situe dans la continuité de la loi Sauvadet du 12 mars 2012, privilégiant une «obligation de nominations équilibrées».

Si celle-ci a parfois pu être présentée comme révolutionnaire, elle apparaît, certes, contraignante mais s'applique uniquement aux «primo-nominations»; comme l'indique explicitement la circulaire du 11 avril 2016, des compensations entre «types d'emplois» sont, de surcroît, prévues pour atteindre les quotas par sexe imposés par le législateur.

Par suite, en l'état actuel du droit, la parité entre hommes et femmes est loin d'être effective dans la haute fonction publique, qu'il s'agisse de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière.

Peut-on parler de «parité hommes-femmes» s'agissant de la haute fonction publique ?

La question mérite d'être posée dans la mesure où la haute fonction publique constitue une sphère de pouvoir au moins aussi importante que les instances politiques. On désigne en effet sous cette appellation l'ensemble des emplois à responsabilité existant dans la fonction publique, lesquels comprennent à la fois les cadres dirigeants et les emplois de direction, et ce aussi bien dans la fonction publique de l'État, que dans la fonction publique territoriale et hospitalière. Concrètement, il s'agit par exemple, pour la fonction publique de l'État, des emplois de directeurs d'administration centrale, de préfets, d'ambassadeurs, pour la fonction publique territoriale, des emplois de directeurs

généraux et directeurs généraux adjoints des services et pour la fonction publique hospitalière des emplois de directeurs de centres hospitaliers universitaires et de centres hospitaliers régionaux. Autant d'emplois qu'on a bien du mal à désigner au féminin: dans le vocabulaire courant, la préfète ou l'ambassadrice désigne l'épouse du préfet ou de l'ambassadeur; le terme «directrice» est, quant à lui, généralement cantonné aux directrices d'école dont les fonctions sont respectées mais dénuées de tout prestige.

La question de la féminisation de la haute fonction publique a commencé à être réellement prise au sérieux à partir de 2012. On a en effet constaté que les emplois de la haute fonction publique étaient occupés par à peine 20% de femmes alors que les femmes occupaient depuis plusieurs années plus de 60% des emplois de la fonction publique en général et même 64% s'agissant de la catégorie A¹.

En se fondant sur la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008², la loi Sauvadet du 12 mars 2012³ a alors, pour la première fois, prévu des dispositions contraignantes, et non plus simplement incitatives, afin de briser le «plafond de verre» rencontré par les femmes en contraignant les administrations à en nommer davantage sur les emplois à responsabilité de la fonction publique. Toutefois, il n'a pas été question d'atteindre une quelconque parité, c'est-à-dire une proportion de 50% d'hommes et de 50% de femmes: dans la haute fonction publique, le législateur a simplement prévu une «obligation de nominations équilibrées», objectif moins ambitieux que l'objectif de parité. En ce domaine, la loi du 4 août 2014 relative à l'égalité réelle entre hommes et femmes⁴ n'a introduit aucune évolution: elle n'a pas substitué une obligation de parité à l'obligation de nominations équilibrées dans la haute fonction publique. Lorsque l'on examine les textes relatifs à la féminisation de la haute fonction publique, il n'est donc pas question de parité, l'obligation de nominations équilibrées prévalant sur celle-ci (I). Par suite, il n'est pas étonnant que la parité soit, encore aujourd'hui, ineffective dans la haute fonction publique (II).

¹ DGAFP, *Point Stat* «L'encadrement supérieur et dirigeant dans les trois versants de la fonction publique », février 2015, p. 3.

² Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, *JO* du 24 juillet 2008, p. 11890.

³ 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 dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, *JO* du 13 mars 2012, p. 4498.

⁴ Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, *JO* du 5 août 2014, p. 12949.

I. LA PREVALENCE DE L'OBLIGATION DE NOMINATIONS EQUILIBREES SUR LA PARITE DANS LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

L'obligation de nominations équilibrées a été introduite par la loi Sauvadet du 12 mars 2012 (A) et réaffirmée puis la loi Vallaud-Belkacem du 4 août 2014 (B).

A. L'introduction de l'obligation de nominations équilibrées par la loi Sauvadet du 12 mars 2012

Parmi les différentes dispositions de la loi Sauvadet favorisant l'accès des femmes à la haute fonction publique, celles figurant à l'article 56 ont été présentées comme les plus audacieuses. Elles ne visent en effet plus seulement à établir des rapports comprenant des statistiques sexuées mais imposent bel et bien à l'administration de recruter une proportion minimum des femmes aux postes à responsabilité. Si le dispositif est incontestablement novateur (1), il peut néanmoins paraître insatisfaisant (2).

1. Un dispositif novateur

À travers la loi Sauvadet, pour la première fois, le droit de la fonction publique impose des quotas par sexe. Cet article réécrit l'article 6 quater de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 de la façon suivante:

«I. Au titre de chaque année civile, les nominations dans les emplois supérieurs relevant du décret mentionné à l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984⁵, dans les autres emplois de direction de l'État, dans les emplois de direction des régions, des départements ainsi que des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 80 000 habitants et dans les emplois de direction de la fonction publique hospitalière 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».

Selon le ministre François Sauvadet, environ 5000 emplois supérieurs étaient concernés par l'instauration de ce quota, dont 3000 dans la fonction publique de l'État (préfets, recteurs, ambassadeurs...), 1600 dans la fonction publique territoriale et 400 dans la fonction publique hospitalière.

⁵ Décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 16 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du gouvernement.

Le dispositif a été précisé par le décret du 30 avril 2012⁶ et par la circulaire du 20 août 2012⁷. Il est entré en vigueur le 1er janvier 2013. Concrètement le législateur a prévu un dispositif transitoire. C'est ainsi que des quotas progressifs ont été instaurés: 20% pour les nominations prononcées en 2013 et 2014, 30% pour celles prononcées de 2015 à 2017, le quota de 40% s'appliquant à partir du 1er janvier 2018. Il y est également précisé que l'obligation de nominations équilibrées pèse, non pas globalement, mais sur chaque département ministériel, autorité territoriale et établissements public de coopération intercommunale; elle est en revanche évaluée de manière globale pour les établissements hospitaliers.

La loi du 12 mars 2012 a, en outre, imposé aux administrations qui ne respecteraient pas l'obligation de nominations équilibrées une sanction financière: une contribution due «selon le cas, par le département ministériel, la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale concerné ainsi que, au titre des nominations dans les emplois de direction de la fonction publique hospitalière, par l'établissement public mentionné à l'article 116 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée», dont le montant «est égal au nombre d'unités manquantes au regard de l'obligation prévue au I du présent article, constaté au titre de l'année écoulée ou au titre de l'année au cours de laquelle se clôt le cycle de nominations prévu au dernier alinéa du même I, multiplié par un montant unitaire». Le décret n° 2012-601 a précisé le montant unitaire de la contribution: 30 000 euros pour les nominations prononcées au titre des années 2013 et 2014, 60 000 euros pour les nominations prononcées au titre des années 2015 à 2017 et 90 000 euros, à partir de 2018.

Ce faisant, le droit français a imposé, pour la première fois, une sanction financière aux administrations ne respectant pas un quota par sexe. Incontestablement novateur, le dispositif peut néanmoins paraître insatisfaisant.

2. Un dispositif insatisfaisant

L'obligation de nominations équilibrée prévue en 2012 apparaît tout d'abord insuffisante en ce qui concerne son périmètre, dans la mesure où celui-ci ne recouvre en aucun cas l'ensemble de la haute fonction publique. La circulaire du 20 août 2012 prend en effet soin de préciser que sont exclus de cette obligation les militaires, les fonctionnaires des assemblées parlementaires, les magistrats et membres des juridictions ainsi que les personnels des

⁶ Décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique, *JO* du 2 mai 2012.

⁷ Circulaire du 20 août 2012 relative à l'application du décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique.

établissements publics et des autorités administratives indépendantes. Par ailleurs, la nouvelle obligation ne concerne pas non plus les emplois prestigieux relevant de l'alinéa 4 de l'article 13 de la Constitution: aucun quota ne pèse donc sur les nominations aux postes détaillés dans l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État, comme les emplois de procureurs généraux près de la Cour de cassation, de la Cour des comptes ou d'une Cour d'appel ou les emplois de direction des grands établissements publics et entreprises publiques, où les femmes sont particulièrement rares.

À ce titre, on peut noter certaines ambiguïtés lorsqu'on tente d'identifier ce que recouvre la haute fonction publique. En effet, depuis quelques années, le ministère de la fonction publique préfère se référer à l'«encadrement supérieur et dirigeant de la fonction publique» ou aux «postes d'encadrement supérieur et de direction»: selon le *Point Stat* publié en février 2015, «l'encadrement supérieur et dirigeant de la fonction publique représente 21600 agents fin 2012», soit environ 9900 agents dans la fonction publique de l'État, 5600 agents dans la fonction publique hospitalière et 6000 agents dans la fonction publique territoriale⁸.

Le dispositif de nominations équilibrées entre hommes et femmes mis en place par la loi Sauvadet ne concerne en aucune façon l'ensemble de ces agents: en 2012, on évoquait environ 5000 emplois et, lorsqu'on examine les statistiques en la matière, on constate qu'un nombre bien inférieur d'emplois a jusqu'à présent été concerné.

L'obligation de nominations équilibrées ne vaut, de surcroît, que pour les primo-nominations: selon la circulaire du 11 avril 2016⁹, cela signifie qu'elle ne s'applique ni pour les «renouvellements dans un même emploi» ni pour les «nominations dans un même type d'emploi». Comme l'a indiqué François Sauvadet lors des débats parlementaires, «la règle jouera pour les primo-nominations, car il faut permettre que les hommes qui sont déjà en poste soient renouvelés dans la limite fixée par les textes, ou qu'ils soient nommés sur un même type d'emploi. Par exemple, un préfet qui passe d'un département à un autre doit pouvoir échapper au calcul des

⁸ À titre de comparaison, un rapport de 2003 indiquait que «les dix-neuf corps d'encadrement supérieur de l'État comptent environ 13 700 agents », essentiellement issus de l'école Polytechnique et de l'ENA, voir *Moderniser l'État: l'encadrement supérieur*, présenté par la commission sur la réforme de l'ENA et la formation des cadres supérieurs des fonctions publiques présidée par Yves-Thibault de Silguy; la même année, sur le site Internet du ministère de la fonction publique, on pouvait lire que «Les femmes représentent en 2003 plus de la moitié des cadres des trois fonctions publiques, mais seulement 12% des 7 757 emplois dirigeants », <http://www.fonction-publique.gouv.fr/peu-de-femmes-dans-emplois-dirigeants-des-trois-fonctions-publiques-2003>.

⁹ Circulaire du 11 avril 2016 relative à l'application du décret n° 2012 - 601 du 30 avril 2012 modifié relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique.

quotas. En revanche, les départs à la retraite en grand nombre des titulaires de ces emplois permettront de nommer un nombre significatif de femmes».

Pour comprendre la seconde exception relative aux «nominations dans un même type d'emploi», il convient de préciser que le décret du 30 avril 2012 classe en «types d'emplois» les emplois susceptibles d'être concernés par l'obligation de nominations équilibrées afin «d'assurer une assiette suffisante pour appliquer les objectifs chiffrés»¹⁰. Le découpage a été effectué en prenant en compte le niveau et la nature des fonctions. La circulaire du 20 août 2012 explique par exemple que si, au sein d'un même ministère, un agent était sous-directeur et est nommé chef de service, sa nomination est soustraite à l'obligation de nominations équilibrées dans la mesure où les emplois de sous-directeur et de chef de service relèvent du même type d'emploi.

Aussi, non seulement la loi Sauvadet n'impose pas la parité, mais encore le champ d'application de l'obligation de nominations équilibrées est au final extrêmement restreint: il ne s'applique en aucun cas à l'ensemble des hauts fonctionnaires et, s'agissant des emplois concernés, seules les primo-nominations sont soumises au quota par sexe.

On peut alors se demander si la loi Vallaud-Belkacem du 4 août 2014 a été plus audacieuse.

B. L'absence de renforcement de l'obligation de nominations équilibrées par la loi Vallaud-Belkacem du 4 août 2014

Il apparaît que la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes n'a cherché ni à modifier la nature de l'obligation de nominations équilibrées, ni à en étendre le périmètre d'application.

1. L'absence d'imposition de la parité par la loi du 4 août 2014

S'agissant de la nature de l'obligation, la loi du 4 août 2014 ne substitue pas l'obligation de parité à l'obligation de nominations équilibrées. On peut s'en étonner dans la mesure où les dispositions de cette loi relatives à la haute fonction publique relèvent du titre V intitulé «Dispositions visant à mettre en œuvre l'objectif constitutionnel de *parité*»¹¹. Par ailleurs, dans le cadre de ce titre, l'obligation de nominations équilibrées est parfois remplacée par une obligation de parité: il en est ainsi par exemple de «la proportion de personnalités qualifiées» siégeant dans les EPA nationaux (article 65), ou, s'agissant des entreprises publiques, des membres du conseil d'administration, exception

¹⁰ Circulaire du 20 août 2012, op. cit., p. 2.

¹¹ Souligné par nous.

faite des représentants des salariés (article 66). L'obligation paritaire est également imposée à l'ensemble des membres du conseil d'administration des EPCC (article 72), alors qu'ils n'étaient — jusqu'en 2014 — même pas concernés par l'obligation de nominations équilibrées.

On observe, de surcroît, que la loi du 4 août 2014 a étendu la parité à d'autres structures que les établissements publics: il s'agit essentiellement des autorités administratives indépendantes, des autorités publiques indépendantes, des organismes consulaires, des conseils économiques et sociaux locaux, des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre, des ministres ou de la Banque de France, ainsi que des caisses nationales et de l'agence centrale. En revanche, s'agissant des nominations aux emplois supérieurs de la fonction publique, l'objectif à atteindre reste 40% et non 50% (article 68). Tel est également le cas des instances dirigeantes des fédérations sportives (article 63) ainsi que de l'Institut de France et des diverses académies (article 64). Aucune obligation paritaire n'a donc été imposée s'agissant des hauts fonctionnaires. L'article 68 de la loi du 4 août 2014 a simplement accéléré la mise en place du dispositif de nominations équilibrées, l'objectif des 40% devant être atteint dès 2017, alors que la loi Sauvadet avait fixé l'échéance à 2018. Tel est d'ailleurs l'objet du décret n° 2014-1747 du 30 décembre 2014, lequel impose un quota de femmes de 30% pour les années 2015 et 2016 et de 40% à partir de l'année 2017.

En ce qui concerne la haute fonction publique, la loi du 4 août 2014 s'entend à cette accélération dans la mise en place du dispositif: elle n'a en aucun cas cherché à atteindre un quota supérieur à 40% après 2017, ni à élargir le périmètre de l'article 56 de la loi Sauvadet.

2. L'absence d'élargissement du périmètre de l'obligation de nominations équilibrées

La circulaire du 11 avril 2016¹² indique explicitement que ne sont pas concernés par l'obligation de nominations équilibrées «les postes militaires de haute responsabilité (non régis par un statut d'emploi); les postes d'encadrement supérieur au sein des assemblées parlementaires; les emplois juridictionnels (magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif); les emplois des services administratifs placés sous l'autorité du secrétaire général du Conseil d'État et du secrétaire général de la Cour des comptes; les emplois au sein des établissements publics, *à l'exception des emplois*: de directeur général des agences régionales de santé auxquels la loi du 4 août 2014 étend le dispositif; relevant des établissements publics de coopération intercommunale de plus

¹² DGAFP, *Rapport annuel pour l'année 2014 sur le dispositif des «nominations équilibrées» dans les emplois supérieurs et dirigeants de la fonction publique*, 2015, p. 12.

de 80 000 habitants; relevant des établissements publics hospitaliers et établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux pour les emplois relevant de la fonction publique hospitalière listés à l'annexe du décret du 30 avril 2012.»

La loi du 4 août 2014 a seulement soumis à l'obligation les emplois de directeur général des agences régionales de santé (article 68). En revanche, les directeurs d'établissements publics ou les chefs de juridiction ne sont toujours pas concernés.

Par ailleurs, l'obligation de nominations équilibrées concerne toujours exclusivement les primo-nominations. La circulaire du 11 avril 2016 prend soin de préciser que «deux éléments permettent d'identifier une primo-nomination: un changement de périmètre ministériel (ou changement de collectivité territoriale); un changement de type d'emploi»¹³. En outre, les sanctions dues en cas du non-respect du quota demeurent inchangées: on constate notamment qu'à la sanction financière n'a pas été ajoutée la nullité des nominations, comme cela était initialement prévu. Aussi, les textes n'incitent pas à atteindre la parité hommes-femmes dans la haute fonction publique. Dans les faits, celle-ci est très loin d'être atteinte.

II. UNE PARITE HOMMES-FEMMES INEFFECTIVE DANS LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

Il s'agit ici d'analyser les effets des dispositifs juridiques précédemment étudiés, sous un angle tant quantitatif que qualitatif, en se demandant, d'une part, si la proportion de femmes nommées initialement prévue par le texte a été atteinte (A) et, d'autre part, si les emplois sur lesquels sont nommées des femmes sont aussi prestigieux que ceux occupés par des hommes (B).

A. État des lieux quantitatif: combien comptabilise-t-on de femmes dans la haute fonction publique ?

Si le rapport annuel pour l'année 2014 établi par la DGAFP rappelle que «quelques 5000 emplois d'encadrement supérieur et dirigeant sont potentiellement concernés» par l'obligation de nominations équilibrées¹⁴, «en 2013, 1801 agents ont été nommés dans des emplois de l'encadrement supérieur de la fonction publique. Parmi ces agents, 886 ont fait l'objet d'une primo-nomination, dont 33% de femmes. En 2014, 1928 agents ont été nommés sur des postes

¹³ Circulaire du 11 avril 2016, op. cit., p. 5.

¹⁴ «3000 emplois au sein de la fonction publique de l'État, 1600 pour la fonction publique territoriale et 400 dans la fonction publique hospitalière », DGAFP, *Rapport annuel pour l'année 2014 sur le dispositif des «nominations équilibrées » dans les emplois supérieurs et dirigeants de la fonction publique*, op. cit.

à haute responsabilité. Parmi ceux-ci, 1093 ont fait l'objet d'une primo-nomination, dont 33% de femmes»¹⁵. Aussi, les primo-nominations représentent-elles environ la moitié des nominations annuelles.

Concrètement, s'agissant de la fonction publique de l'État, on dénombrait, en 2013, 704 primo-nominations¹⁶ et, en 2014, 616¹⁷. Pour l'année 2013, parmi les 704 primo-nominations, on comptait 230 femmes (soit 32,7%). Pour l'année 2014, parmi les 616 primo-nominations, on recensait 187 femmes (soit 30,3%). Si l'objectif a largement été atteint, on constate également que la proportion de femmes est moindre parmi les nommés que parmi les primo-nommés: on en dénombre en effet 28,4% en 2013 et 28,8% en 2014. En outre, comme l'indique la DGAFP, «le nombre de femmes primo-nommées représente plus de la moitié du nombre total de femmes nommées au cours de l'année 2014, ce qui semble montrer que ce dispositif est un facteur important de féminisation des postes à haute responsabilité de l'État»¹⁸.

En ce qui concerne la fonction publique territoriale, il est important de préciser qu'en 2014, 362 collectivités ou EPCI étaient concernés par l'obligation de nominations équilibrées¹⁹ et devaient par conséquent adresser une déclaration. Or, «deux régions, deux départements et deux EPCI» n'en ont adressé aucune au titre de l'année 2014. Alors que la circulaire de 2012, comme celle de 2016, prend soin de préciser que «les collectivités territoriales concernées par l'application du cycle pluriannuel de nominations prévu au dernier alinéa du I de l'article 6 quater de la loi du 13 juillet 1983 dont, à l'instar de tout employeur, soumises à l'obligation de déclaration annuelle»²⁰, la DGAFP ne commente pas cette lacune.

Par ailleurs, afin de tenir compte des spécificités de la fonction publique territoriale, la loi Sauvadet a prévu que l'obligation de nominations équilibrées est appréciée lorsqu'un cycle de 5 nominations a eu lieu. Or, 2 cycles complets seulement ont été accomplis en 2013: c'est-à-dire que seulement 2 collectivités territoriales ont effectué au moins 5 primo-nominations en 2013: il s'agit de la ville de Paris et du département des Hauts-de-Seine.

¹⁵ *Ibid.*, p. 8.

¹⁶ *Ibid.*, p. 21.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ 27 régions, 100 départements, 64 communes de plus de 80 000 habitants ou surclassées et 171 EPCI, *Ibid.*, p. 112.

²⁰ Circulaire du 20 août 2012, op. cit., p. 4. Elle précise que le comptable assignataire des dépenses de la collectivité territoriale «s'assure, au 30 avril de l'année N+1, que la déclaration a bien été transmise par l'autorité territoriale. Dans le cas contraire, il informe le directeur départemental ou régional des finances publiques compétent, afin d'avertir le préfet compétent de l'absence de déclaration; », p. 9.

La ville de Paris semble exemplaire puisque, en 2013, elle avait déjà atteint le quota de 40% prévu par le législateur pour 2017. Elle a en effet nommé 8 femmes et 6 hommes, soit un taux de 57% de femmes et de 43% d'hommes²¹.

En ce qui concerne le département des Hauts-de-Seine, il a nommé dans un nouvel emploi 5 hommes et 2 femmes (à des postes de directeurs adjoints), soit 28,5% de femmes.

Si l'on prend en compte la totalité de la fonction publique territoriale concernée par l'obligation, le taux de femmes primo-nommées en 2013 était de 33%²².

Étrangement, les statistiques relatives à la fonction publique territoriale ont été moins détaillées pour ce qui est de l'année 2014. Le rapport établi par la DGAFP indique qu'en 2014, 16 collectivités et EPCI ont accompli un cycle complet, parmi lesquels une région, deux départements, neuf communes et 4 EPCI²³, sans les nommer expressément. La DGAFP précise que «globalement, les 16 collectivités ou EPCI concernés ont nommé dans un nouvel emploi de direction une proportion de 34% de femmes et 66% d'hommes. L'exigence de 20% minimum de chaque sexe fixée pour l'année 2014 est donc respectée. Cependant, parmi ces collectivités ou EPCI, 4, soit 25% n'ont nommé dans un nouvel emploi de direction que des hommes, ne respectant pas l'exigence de parité (sic) fixée à 20% pour l'année 2014. Il s'agit d'une région, une commune et deux EPCI»²⁴. Étrangement, aucun commentaire n'accompagne ce constat: le rapport ne précise notamment pas de quelles personnes morales il s'agit, ni si elles ont fait l'objet d'une sanction financière. La circulaire de 2012 précise, quant à elle, que le comptable assignataire des dépenses de la collectivité territoriale «effectue un contrôle de cohérence entre la répartition sexuée sur les nominations entrant dans le champ du dispositif déclarée, et le montant dû, déclaré et payé au comptant. Si le montant de la contribution n'est pas exact, ou en l'absence de paiement d'une contribution due, le comptable informe le directeur départemental ou régional des finances publiques de l'absence de paiement de cette dépense obligatoire»²⁵. La circulaire de 2016 a substantiellement modifié le dispositif: lorsqu'une contribution est due par une collectivité territoriale ou un EPCI, «la déclaration est produite à l'appui du mandat de paiement»²⁶. Contrairement à la circulaire de 2012, elle indique par ailleurs que

²¹ DGAFP, *Rapport annuel pour l'année 2013 sur le dispositif des «nominations équilibrées» dans les emplois supérieurs et dirigeants de la fonction publique*, 2014, p. 38.

²² *Ibid.*, p. 39.

²³ DGAFP, *Rapport annuel pour l'année 2014*, op. cit., p. 113.

²⁴ *Ibid.*, p. 114.

²⁵ Circulaire du 20 août 2012, op. cit., p. 9.

²⁶ Circulaire du 11 avril 2016, op. cit., p. 10. Elle indique qu'«à réception du transfert comptable et de la déclaration, la direction régionale ou départementale des finances publiques alimente le budget de l'État.

le préfet veille «à ce que les collectivités redevables aient satisfait au paiement de la contribution éventuellement due à l'aide de l'état des sommes versées établi annuellement par la DR DDFiP et procède, s'il y a lieu, au mandatement d'office ou à l'inscription d'office de la dépense»²⁷.

Aussi, les 4 collectivités et EPCI défaillants auraient dû verser une contribution financière dont le montant s'élevé à 30 000 euros par unité manquante pour atteindre le quota de 20%²⁸, soit 30 000 euros, puisqu'il manquait une seule unité.

Enfin, s'agissant de la fonction publique hospitalière, en 2013, 150 agents ont été nommés dans un emploi d'encadrement, parmi lesquels 61 ont bénéficié d'une primo-nomination. Parmi ces 61 agents, 17 étaient des femmes (soit 28%) et 44 des hommes (soit 72%), ce qui satisfait l'obligation de nominations équilibrées. On doit tout de même nuancer ce constat en indiquant que sur les 150 nominations, on dénombre seulement 25 femmes, soit à peine 16,7%. Ainsi, sur les 89 renouvellements dans un même emploi ou nominations dans un même type d'emploi seules 8 femmes ont été nommées (soit 9%)²⁹. Aussi, en 2013, sur 150 agents nommés dans la haute fonction publique hospitalière, 25 étaient des femmes dont 17 «primo-nommées». Là encore, le dispositif légal semble avoir joué un rôle de moteur en matière de féminisation.

On note, en outre, une évolution significative en 2014: sur les 182 agents nommés dans la haute fonction publique hospitalière, 87 étaient des femmes (soit 48%). Parmi ces 182 agents, 139 ont fait l'objet d'une primo-nomination, dont 76 femmes (soit 55%). La haute fonction publique hospitalière est ainsi la seule haute fonction publique où l'on puisse parler de parité, du moins en termes de flux, c'est-à-dire le nombre de nominations prononcées chaque année. En revanche, si on raisonne en termes de «stocks», c'est-à-dire si l'on prend en compte l'ensemble des agents travaillant dans la haute fonction publique hospitalière en 2016, la parité est loin d'être atteinte. L'obligation de nominations équilibrées va néanmoins avoir un effet correcteur à moyen terme et incontestablement contribuer à la féminisation des postes d'encadrement de la fonction publique hospitalière.

Afin d'affiner cette analyse, il convient d'introduire des données plus qualitatives, en se demandant non plus simplement combien on comptabilise

Elle transmet au préfet, avant le 31 mai de chaque année, un état des sommes versées établi par collectivité versante. »

²⁷ *Ibid.*, p. 10.

²⁸ Circulaire du 20 août 2012, op. cit., p. 10. «Une unité manquante signifie qu'il manque la nomination d'un homme ou d'une femme pour atteindre la proportion minimale de personnes de chaque sexe », *Ibid.*, p. 10.

²⁹ DGAFP, *Rapport annuel pour l'année 2013*, op. cit., 41.

de femmes dans les postes d'encadrement de la fonction publique mais en identifiant les postes qu'elles occupent.

B. Où sont les femmes ? État des lieux qualitatif

Il convient, tout d'abord, de rappeler que certains emplois de la haute fonction publique ont, dès le départ, été exclus du dispositif contraignant: on pense notamment aux responsables d'établissements publics ou aux procureurs généraux. De surcroît, l'obligation de nominations équilibrées ne s'applique pas au concours de l'ENA. Si la promotion 2014 était féminisée à 45% (taux record salué dans de nombreux journaux), la promotion 2016 l'est à hauteur de 35%, ce qui rejoint les pourcentages habituels³⁰.

Rappelons par ailleurs que les emplois concernés par l'obligation de nominations équilibrées ont été classés en «types d'emplois». C'est ainsi que, pour la fonction publique de l'État, il existe 10 types d'emplois, lesquels prennent notamment en compte le niveau et la nature des fonctions à assurer: les emplois à la décision du gouvernement relèvent par exemple du type d'emploi n° 1 tandis que les emplois sensiblement moins prestigieux, comme les sous-directeurs ou les directeurs de projets, relèvent du type d'emploi n° 2³¹. Or, les textes précisent que le quota minimal d'hommes et de femmes s'apprécie globalement à l'échelle de chaque département ministériel pour la fonction publique de l'État, de chaque collectivité territoriale ou EPCI pour la fonction publique territoriale et de l'ensemble des emplois de l'encadrement supérieur pour la fonction publique hospitalière. Comme le rappelle la circulaire du 20 août 2012, au sein de ces périmètres, la non-atteinte de l'objectif sur *un* type d'emplois peut être compensée par les résultats obtenus sur les autres types d'emplois. Autrement dit, afin sans doute d'atteindre les quotas sans trop de difficultés, la circulaire a prévu un mécanisme de compensation entre les différents «types d'emplois». La circulaire de 2012, comme celle de 2016, indique expressément qu'«*au sein d'un même département ministériel, le respect de l'obligation chiffrée de nomination de personnes de chaque sexe peut se compenser entre les différents types d'emplois pour le calcul de la contribution financière*»³². Cela signifie concrètement que les nominations de sous-préfètes (type d'emploi n° 5) peuvent par exemple compenser les nominations de préfets (type d'emploi n° 1).

³⁰ 37,5% pour la promotion 2011, 28,75% pour la promotion 2012, voir *Le Monde* du 7 décembre 2015.

³¹ Les emplois de direction de l'administration centrale de l'État (type d'emploi n° 2) sont distingués des emplois de direction de l'administration territoriale de l'État (type d'emploi n°4). Les types d'emploi 3, 5, 6, 7, 8, 9 et 10 regroupent par ailleurs des emplois propres à un département ministériel: police nationale (type 3), éducation nationale (type 9), etc.

³² Circulaire du 20 août 2012, op. cit., p. 10. Circulaire du 11 avril 2016, op. cit., p. 11.

Au regard de ce mécanisme de compensation, il est donc intéressant de se demander où ont été nommées les femmes: ont-elles été cantonnées aux postes les moins prestigieux de la haute fonction publique ?

En ce qui concerne la fonction publique de l'État, s'agissant du type d'emploi n° 1, en 2013, 30% des primo-nommés étaient des femmes, ce qui est satisfaisant au regard de l'obligation prévue pour cette année. Le dispositif contraignant semble avoir donné une bonne impulsion en matière de féminisation de la haute fonction publique puisque même chez les ambassadeurs primo-nommés, on comptait 29% de femmes et chez les préfets primo-nommés, on en dénombrait 27%. De telles proportions sont importantes par rapport aux nominations renouvelées en 2013: on comptait en effet parmi les ambassadeurs nommés 26% de femmes et parmi les préfets nommés seulement 15% de femmes.

Mais si 27% des préfets primo-nommés étaient des femmes, on comptait au sein des sous-préfets primo-nommés 42% de femmes (contre 32% parmi les sous-préfets nommés par renouvellement).

Pour l'année 2013, la DGAFP souligne par ailleurs qu'«*aucun type d'emploi ne présente un nombre de femmes nommées supérieur au nombre d'hommes nommés. Seul le type d'emplois n° 7 regroupant les emplois de direction des services du contrôle budgétaire et comptable ministériel affiche la parité, soit un nombre égal de nominations de femmes et d'hommes à ces emplois*»³³. Il est en outre relevé que «*l'accès des femmes à certains emplois, perçus comme «masculins» en raison de leurs domaines d'activité reste [...] difficile. Ainsi les femmes ne représentent que 17% des nominations dans les emplois de direction de la police nationale, 15% des nominations dans les emplois de direction des douanes, et 21% des nominations dans les emplois de la direction générale des finances publiques (DGFIP) entrant dans ce dispositif. Ces résultats s'expliquent notamment par la composition des corps qui constituent les viviers de recrutement pour ces emplois, dont les agents sont majoritairement masculins. Dans les corps de la police nationale, cette situation résulte notamment de l'entrée tardive des femmes dans le corps de commissaires à compter de 1974 et de l'abrogation des quotas qui n'est intervenue qu'en 1998*»³⁴.

La DGAFP met également l'accent sur le fait qu'en 2013 seuls deux types d'emplois n'atteignaient pas le taux de 20% de femmes: il s'agissait du «*type d'emploi n° 8 qui regroupe les emplois de direction de la DGDDI (direction générale des douanes et des droits indirects) et le type d'emplois n° 10 qui réunit les postes les plus importants occupés par des administrateurs généraux des finances publiques à la DGFIP (direction générale des finances publiques)*»³⁵. Là encore cela s'explique par

³³ DGAFP, *Rapport annuel pour l'année 2013*, op. cit., p. 14. On doit par ailleurs indiquer que seulement 4 nominations sont intervenues sur ces emplois en 2013.

³⁴ *Op. cit.*, p. 14.

³⁵ *Op. cit.*, p. 15.

un taux de féminisation faible dans les postes à responsabilité des ministères économique et financier.

S'agissant de l'année 2014, on peut constater que les nominations dans les emplois de type 1 ont été peu féminisées: 22% pour les ambassadeurs, 19% pour les préfets. Le dispositif contraignant a joué un rôle indéniable au niveau des primo-nominations: 23% de femmes primo-nommés à un poste d'ambassadeur et 31% de femmes primo-nommées à un poste de préfet³⁶. D'un point de vue général, la DGAFP constate une baisse de la féminisation des primo-nominations par rapport à 2013: alors que 28% des primo-nominations sur des emplois de type 1 concernaient des femmes en 2013, on en recensait 22% en 2014; surtout, alors que 41% des primo-nominations sur des emplois de type 2 concernaient des femmes en 2013, on en comptabilisait en 2014 seulement 14%³⁷.

Par ailleurs, si en 2013, aucun département ministériel n'avait nommé plus de femmes que d'hommes, en 2014, les ministères chargés des affaires sociales présentaient un taux de nomination de femmes de 56%, le ministère de la justice un taux de 41% et le ministère de la culture et de la communication, un taux de 38%³⁸. La DGAFP souligne d'ailleurs que la «mobilisation des ministères chargés des affaires sociales participe de façon significative à ce que le taux de primo-nominations de l'ensemble de la fonction publique de l'Etat dépasse les 30% en 2014»³⁹. Les ministères présentant, quant à eux, le taux de nomination de femmes le plus faible sont les ministères économiques et financiers (22%), le ministère de l'intérieur (25%), ce qui confirme l'existence de «parois de verre»⁴⁰, mais également le ministère de l'écologie et du développement durable (26%) et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (26%).

En ce qui concerne, la haute fonction publique territoriale, on a vu qu'en 2013, une forte proportion de femmes avait été primo-nommée à Paris. La DGAFP nuance néanmoins le bilan dans la mesure où «seuls 20% des plus hauts emplois, ceux de directeur, sont confiés aux femmes contre 78% pour les emplois de sous-directeurs».

En outre, si l'on prend en compte la totalité de la fonction publique territoriale, la DGAFP relève que «les femmes nommées aux emplois de directeur

³⁶ DGAFP, *Rapport annuel pour l'année 2014*, op. cit., p. 29.

³⁷ *Ibid.*, p. 96.

³⁸ *Ibid.*, p. 30.

³⁹ *Ibid.*, p. 45.

⁴⁰ Voir sur ce point Catherine Marry, Laure Bereni, Alban Jacquemart, Fanny Le Mancq, Sophie Pochic, Anne Revillard, «Le genre des administrations. La fabrication des inégalités de carrière entre hommes et femmes dans la haute fonction publique », *RFAP*, 2015, n° 153, p. 45-68.

général des services (les emplois les plus élevés) en 2013 représentent 14% du total des directeurs généraux des services nommés», ce qui reste faible.

La DGAFP note également que, d'un point de vue général, pour la fonction publique territoriale, «à ce jour, plus de 81% des emplois de direction les plus élevés sont confiés à des hommes par primo-nominations»⁴¹.

De même, pour l'année 2014, seulement 17,5% des primo-nominations de directeurs généraux des services concernaient des femmes⁴². La DGAFP conclut que par rapport à l'année 2013 «les tendances sont assez similaires: les régions nomment majoritairement des hommes et les emplois de direction les plus élevés sont confiés en grande partie à des hommes»⁴³.

Enfin, s'agissant de la haute fonction publique hospitalière, le bilan reste aussi à nuancer, du moins pour l'année 2013. Deux types d'emplois sont concernés: le type d'emploi n° 1 regroupe les directeurs de centre hospitalier universitaire et de centre hospitalier régional et le type d'emploi n° 2 comprend des emplois de direction d'hôpital ou des emplois de directeurs de soins. Pour chacun de ces types d'emplois, les femmes représentent moins de 20% des agents nommés et moins de 30% des agents primo-nommés⁴⁴. En ce qui concerne le type d'emploi n° 1 (le plus prestigieux), sur les 4 emplois pourvus en 2013, un seul a été accordé à une femme. Pour ce qui est du type d'emploi n° 2, «les femmes représentent 15% des nominations et 27% des primo-nominations»⁴⁵.

En revanche, pour ce qui est de l'année 2014, on constate une nette augmentation du nombre de femmes tant sur les emplois de type 2 que sur ceux de type 1. S'agissant des emplois de directeur de CHU-CHR, sur les 6 nominations, on note un taux de féminisation de 33%⁴⁶. S'agissant des nominations sur des emplois de type 2, on recense 48% de femmes. La DGAFP souligne toutefois que «ce constat positif doit être nuancé par de fortes disparités entre les emplois. Alors que 70% des 81 nominations de directeurs de soins effectués en 2014 ont concerné des femmes, le taux de féminisation des nominations de directeur d'hôpital est de 32% pour un volume identique»⁴⁷. Par ailleurs, «le taux de féminisation des nominations sur les emplois de directeur d'établissement sanitaire, social et médico-social sur échelon fonctionnel est de 17% (2 femmes nommées) et les deux emplois fonctionnels de directeur d'établissement sanitaire, social et médico-social ont été pourvus par des hommes»⁴⁸.

⁴¹ DGAFP, *Rapport annuel pour l'année 2013*, op. cit., p. 39.

⁴² DGAFP, *Rapport annuel pour l'année 2014*, op. cit., p. 115.

⁴³ *Ibid.*, p. 116.

⁴⁴ DGAFP, *Rapport annuel pour l'année 2013*, op. cit., p. 43.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 44.

⁴⁶ DGAFP, *Rapport annuel pour l'année 2014*, op. cit., p. 121.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 121.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 122.

Au regard de ces différentes données, on peut affirmer que le dispositif contraignant d'obligation de nominations équilibrées a servi de moteur, d'impulsion, en matière de féminisation de la haute fonction publique. Même si on est encore loin d'atteindre la parité, la proportion de femmes dans la haute fonction publique serait sans doute plus faible si le législateur n'était pas intervenu.

Pour des raisons de viviers, on peut comprendre qu'un dispositif transitoire ait été prévu. On peut cependant regretter qu'en l'état actuel du droit, la parité, c'est-à-dire le fait que les femmes occupent autant que les hommes les emplois de la haute fonction publique, ne soit pas imposée, même à plus long terme. Il n'en est tout simplement pas question pour les emplois de cadres dirigeants, alors que, s'agissant des autres responsabilités professionnelles dans l'administration, la loi Vallaud-Belkacem fait référence à cette notion. Un manque d'unité en la matière est ainsi à déplorer.

Par ailleurs, si les pouvoirs publics se réjouissent du respect des quotas par les différentes administrations, il s'agissait, pour les années 2013 et 2014, d'un pourcentage de 20%. Les véritables difficultés sont certainement apparues en 2015⁴⁹, année pour laquelle le seuil est passé à 30%. Elles persisteront en 2017 quand il faudra atteindre les 40%, et ce d'autant plus que la sanction financière est passée à 60000 euros par unité manquante en 2015 et atteindra 90000 euros par unité manquante en 2017.

Enfin, il convient de garder à l'esprit que les statistiques publiées en matière de nominations équilibrées ne concernent que les flux, pas les stocks. Si l'on cherche à photographier les hauts fonctionnaires, on ne recensait au 31 décembre 2012, s'agissant de la fonction publique de l'État, que 16,8% de femmes dans les corps et emplois à la décision du gouvernement⁵⁰, 29,5% dans les corps d'encadrement supérieur. De même, en décembre 2013, on ne comptait que 34 femmes parmi les 180 ambassadeurs (soit 18,9%)⁵¹. On recensait par ailleurs 25,9% de femmes dans les emplois supérieurs et dirigeants de la fonction publique territoriale et 43,5% de femmes dans la haute fonction publique hospitalière⁵², secteur dans lequel le «plafond de verre» semble commencer à se fissurer.

Si la publication de statistiques sexuées en termes de flux est indispensable, elle peut aussi être trompeuse: l'accompagner systématiquement de statistiques sexuées en termes de stocks nous semble indispensable pour prendre

⁴⁹ Les statistiques pour l'année 2015 n'ont pas encore été publiées.

⁵⁰ DGAFP, *Point stat*, op. cit., p. 4.

⁵¹ DGAFP, *Rapport annuel pour l'année 2014*, op. cit., p. 40.

⁵² DGAFP, *Point stat*, op. cit., p. 4.

la mesure de la faible féminisation persistante de la haute fonction publique française.

*** Recebido em 28 nov. 2016.**