

L'inégalité entre les femmes et les hommes dans la haute fonction publique : du constat aux moyens d'y remédier

Inequality between men and women in high public office : finding remedies

Françoise Milewski



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pmp/4149>

ISSN : 2119-4831

Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée

Date de publication : 15 juin 2011

ISSN : 0758-1726

Référence électronique

Françoise Milewski, « L'inégalité entre les femmes et les hommes dans la haute fonction publique : du constat aux moyens d'y remédier », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 28/2 | 2011, mis en ligne le 05 octobre 2012, consulté le 21 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/4149>



L'inégalité entre les femmes et les hommes dans la haute fonction publique : 02 du constat aux moyens d'y remédier

► **Françoise Milewski***

*OFCE, Centre de recherche en économie de Sciences Po,
PRESAGE, Programme de recherche et d'enseignement des savoirs sur le genre*

Résumé

Les inégalités entre les femmes et les hommes dans la haute fonction publique concrétisent celles qui se situent en amont de l'accès aux emplois d'encadrement. Elles tiennent à la division sexuée des rôles dans la société dans son ensemble, mais aussi à la fonction publique elle-même, qui génère des discriminations spécifiques. Dans ces conditions, que peuvent les politiques publiques, à la lumière du bilan de ce qui a été entrepris ces dernières années ? La difficulté d'infléchir le partage du pouvoir est évidente. Pour autant, c'est en s'attaquant en même temps aux causes et aux résultats de l'inégal accès aux emplois de direction que l'on peut faire évoluer la situation.

© 2011 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : Inégalités, discriminations, femmes, genre, plafond de verre, travail, fonction publique, politique publique.

Abstract

Inequality between men and women in high public office: finding remedies. Gender inequalities in senior positions in public office concretize inequalities situated upstream in access to managerial jobs. They are related to the gender division of roles in society as a whole, as well as in public office, which generates its own specific forms of discrimination. Given these conditions, what is the role of public policy, particularly in light of the measures undertaken in recent years? The difficulty of influencing the way power is shared is evident. Nevertheless, it is only by attacking both the causes and results of unequal access to management positions that the situation can be changed.

© 2011 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords: Inequality, Discrimination, Women, Gender, Glass ceiling, Top positions, Public Office, Public Policy, Work.

*Auteur correspondant : francoise.milewski@ofce.sciences-po.fr

doi:10.3166/pmp.28.157-179 © 2011 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Introduction

Les inégalités entre les femmes et les hommes dans la haute fonction publique sont manifestes : les femmes représentent le quart ou le cinquième des emplois de direction selon les secteurs, alors qu'elles sont majoritaires dans l'emploi.

Cet écart concrétise bon nombre d'inégalités qui se situent en amont de l'accès aux emplois d'encadrement. Celles-ci tiennent à la division sexuée des rôles dans la société dans son ensemble, mais aussi à la fonction publique elle-même, qui génère des discriminations spécifiques.

Dans ces conditions, que peuvent les politiques publiques ? Avant d'aborder cette question, nous ferons l'état des lieux de l'accès des femmes aux emplois de direction, afin d'en prendre la mesure et d'analyser son évolution (I). Puis nous examinerons les causes de ce plafond de verre, à la fois dans leurs composantes générales et systémiques, et dans leurs composantes spécifiques au secteur public (II). Cela nous permettra, dans une troisième partie, de discuter les mesures nécessaires pour infléchir les inégalités, à la lumière du bilan de ce qui a été entrepris ces dernières années.

Pourquoi les progrès réalisés ont-ils été si ténus ? Le lieu privilégié de la politique publique n'est-il pas la fonction publique elle-même ? Cette analyse nous permettra de préciser quelques propositions de mesures qui pourraient faire évoluer la situation. Vouloir l'égalité, certes, mais comment ?

1. Un état des lieux

1.1. Les femmes sont majoritaires dans les fonctions publiques

Les administrations publiques emploient beaucoup de femmes : en 2009, 42,2 % des femmes ayant un emploi travaillent dans ce secteur, contre 18,3 % des hommes. Dans cet ensemble des administrations publiques, de l'enseignement, de la santé et de l'action sociale, 67,5 % des emplois sont occupés par des femmes¹. C'est dire son importance à la fois comme débouché, mais aussi comme laboratoire de l'égalité ou de l'inégalité entre les femmes et les hommes.

Si l'on s'attache aux chiffres publiés par l'administration, sur un champ et des méthodes différents, la part des femmes dans l'emploi est un peu plus faible que celle qui vient d'être mentionnée (59,8 %). C'est dans la fonction publique hospitalière que la part des femmes est la plus élevée, dépassant les trois-quarts ; viennent ensuite la fonction publique territoriale (61 %), puis la fonction publique de l'État, où les femmes sont aussi majoritaires (51,7 %) (tableau 1).

Dans cette fonction publique de l'État, si l'on exclut l'enseignement où les femmes sont 66,2 % du presque million de salariés, elles représentent 44,3 % de l'ensemble des agents et 53 % des agents civils. Elles sont très minoritaires en effet dans la fonction publique militaire.

Dans chacune des trois fonctions publiques, les femmes sont proportionnellement plus nombreuses que les hommes à être non titulaires (tableau 1) et à être à temps partiel. Celui-ci concerne 20,4 % des femmes dans la fonction publique de l'État, 30,2 % dans la fonction publique territoriale et 22,2 % dans la fonction publique hospitalière. Dans la fonction

¹ Source : Insee, enquêtes Emploi.

Tableau 1- Taux de femmes par statut et catégorie hiérarchique dans les trois fonctions publiques (au 31 décembre 2008)

En %	Statut	A	B	C	Total	Total hors enseignants
Fonction publique de l'État (FPE)	Titulaires	60,5	47,2	64,8	58,7	52,5
	Non-titulaires	48,8	69,5	68,2	59,3	60,7
	Ouvriers d'État	43,4	9,0	15,2	15,0	14,5
	Total agents civils	59,3	53,0	60,3	57,9	53,0
	Total agents civils hors enseignants	45,5	51,9	60,3	53,0	-
	Militaires et volontaires militaires	11,4	13,3	17,2	14,3	14,3
Total	57,4	41,4	51,2	51,7	44,3	
Fonction publique territoriale (FPT)	Titulaires	57,2	65,8	56,8	58,3	58,3
	Non-titulaires	52,4	57,3	74,8	68,0	68,0
	Total hors assistantes maternelles	56,1	64,4	58,7	59,6	59,6
	Assistants maternelles	-	-	96,3	96,3	96,3
Total	56,1	64,4	60,5	61,0	61,0	
Fonction publique hospitalière (FPH)	Titulaires	79,8	87,2	74,5	80,6	80,6
	Non-titulaires	75,9	82,2	79,5	79,7	79,7
	Total hors médecins	78,9	86,7	75,5	80,4	80,4
	Médecins	42,6	-	-	42,6	42,6
Total	55,1	86,7	75,1	76,7	76,7	
FPE+FPT+FPH	Titulaires	60,9	66,6	62,2	63,2	62,7
	Non-titulaires	51,5	69,4	75,2	66,2	67,5
	Ouvriers d'État	43,4	9,0	15,2	15,0	14,5
	Assistants maternelles	0,0	-	96,3	96,3	96,3
	Médecins	42,6	-	-	42,6	42,6
	Total agents civils	58,5	66,8	63,9	63,1	62,9
	Total agents civils hors enseignants	50,4	66,6	63,9	62,9	-
	Militaires et volontaires militaires	11,4	13,3	17,2	14,3	14,3
Total	57,1	58,4	61,6	59,8	58,8	

Source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010

http://www.fonction-publique.gouv.fr/article1701.html?artsuite=1#sommaire_1

publique d'État, 22,3 % des femmes sont à temps partiel parmi les titulaires (2,3 % des hommes), et respectivement 42,1 % (16,9 % des hommes) parmi les non-titulaires. Choisi dans le premier cas, il est souvent imposé dans le second. On retrouve là deux des grandes caractéristiques de l'emploi des femmes dans la société dans son ensemble.

1.2. Les femmes sont majoritaires parmi les cadres des fonctions publiques...

Une autre caractéristique de l'emploi des femmes en général se retrouve dans le secteur public. La part des femmes est la plus forte dans les catégories peu qualifiées et diminue au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie. Elles sont 61,6 % de la catégorie C, 58,4 % de la catégorie B et 57,1 % de la catégorie A, celles des cadres. La situation est particulièrement

Tableau 2- Effectifs physiques et part des femmes dans les emplois de direction des trois fonctions publiques

	Effectif total	Part de femmes (en %)
Emplois civils de direction de la fonction publique de l'État (1)		
Ambassadeurs	152	11,2
Chefs de service, directeurs adjoints, sous-directeurs	446	31,4
Directeurs d'administration centrale	163	19,6
Préfets	192	9,9
Recteurs	29	20,7
Trésoriers-payeurs généraux	106	6,6
Sous-total FPE	1 088	20,3
Emplois de direction de la fonction publique territoriale (2)		
Directeurs généraux des services et directeurs généraux adjoints des conseils régionaux et généraux	601	16,6
Directeurs généraux des services, directeurs généraux adjoints et directeurs des services techniques des villes de plus de 40 000 habitants	374	18,4
Directeurs généraux des services, directeurs généraux adjoints et directeurs des services techniques des structures intercommunales	530	17,0
Directeurs généraux des services, directeurs généraux adjoints et directeurs des services techniques des établissements publics nationaux	109	28,4
Sous-total FPT	1 614	18,0
Emplois de direction de la fonction publique hospitalière (3)		
Chefs d'établissements membres du corps des directeurs d'hôpitaux	617	16,0
Chefs d'établissements membres du corps des directeurs d'établissement sanitaire social et médico-social	1 158	53,0
Sous-total FPH	1 775	40,2

(1) Emplois civils dans les ministères au 31 décembre 2008.

(2) Emplois au 31 décembre 2007.

(3) Emplois au 31 décembre 2009.

Source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010

http://www.fonction-publique.gouv.fr/article1701.html?artsuite=1#sommaire_1

Fichier général de l'État (FGE), Insee ; Synthèse des bilans sociaux des collectivités territoriales, Observatoire de la fonction publique territoriale ; Données de gestion du Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

contrastée de la fonction publique hospitalière, où les femmes sont 76,7 % des effectifs totaux mais seulement 55,1 % des cadres A. Leur part minoritaire parmi les médecins explique en partie l'ampleur de ces écarts. Le contraste est moins grand dans la fonction publique territoriale. La fonction publique d'État se distingue des autres par plusieurs points : les femmes sont certes majoritaires dans la catégorie C, mais de peu, elles sont minoritaires dans la catégorie B, et leur part dans la catégorie A dépasse celles qu'elles ont dans les autres catégories. C'est donc une situation particulière au regard des autres fonctions publiques.

Il n'empêche : partout, les femmes sont majoritaires dans la catégorie A. Mais elles disparaissent des emplois de direction, où elles sont très minoritaires.

1.3... mais disparaissent des emplois de direction

Les femmes ne sont plus que 20,3 % des emplois de direction de la fonction publique de l'État, 18 % de la fonction publique territoriale. Seule la fonction publique hospitalière affiche une performance meilleure (40,2 %) grâce à une présence significative des femmes parmi les directeurs d'établissement sanitaire-social et médico-social (53 %); en revanche, parmi les directeurs d'hôpitaux, elles restent très minoritaires (tableau 2). Le plafond de verre résiste bien dans le secteur public. Faute d'harmonisation des données, nous nous attacherons ici à la seule fonction publique de l'État². Et encore, les statistiques récentes sur 2007 et 2008 ne concernent que les emplois civils des ministères, hors effectifs militaires, hors juridictions et hors enseignement-recherche. De plus, les données détaillées s'interrompent en 2006, l'analyse des évolutions ne peut être que partielle.

En 2008, les femmes représentent 20,1 % des emplois de direction des administrations civiles. C'est un peu mieux qu'en 2007 (19,4 %), mais comme d'habitude, les postes de direction nommés par le gouvernement sont moins favorables aux femmes (13,8 %) que les autres, dont la décision est décentralisée (tableau 3). Il est vrai que ce sont les plus prestigieux...

1.4. La part des femmes dans les emplois de direction de la fonction publique d'État progresse peu

Entre 2000 et 2006, la part des femmes dans les postes de direction est passée de 12 à 16 %, soit 4 points de plus en 6 ans. À ce rythme, il faudrait attendre... 54 ans pour que la représentation des femmes atteigne la part qu'elles ont dans les emplois et plus de 60 ans pour atteindre la part qu'elles ont parmi les cadres A!

La progression est un peu plus forte pour les juridictions (+5,4 points) et les emplois des ministères dont la décision est décentralisée (+5,2 points). Mais cela reste anecdotique.

En revanche, la part des femmes dans les emplois à la décision du gouvernement passe de 13,1 % en 2000 à 11,6 % en 2006. Moins de directrices d'administration centrale (-5,4 points) et de rectrices (-9 points). Un peu plus d'ambassadrices (+2,2 points) et de préfètes (+0,7 point). Ainsi, l'effort de l'État central a régressé (tableaux 4 et 5).

² Cette partie s'inspire de : Françoise Milewski, « La place des femmes dans la haute fonction publique : encore un effort à faire ! », Lettre de l'OFCE n° 326, 4 mars 2011. Pour une description des ruptures statistiques, cf. l'encadré de cette publication.

Tableau 3- Effectifs physiques et part des femmes dans les emplois de direction des ministères en 2007 et 2008

	2007		2008	
	Effectif total	Part des femmes	Effectif total	Part des femmes
Emplois à la décision du gouvernement				
Chefs titulaires de mission ayant rang d'ambassadeur	157	8,3	152	11,2
Directeurs d'administration centrale	173	16,8	163	19,6
Préfets	194	7,7	192	9,9
Recteurs	31	12,9	29	20,7
Emplois relevant du décret de 1955				
Chefs de service d'administration centrale	122	32,8	131	33,6
Directeurs-adjoints d'administration centrale	7	28,6	6	33,3
Sous-directeurs d'administration centrale	351	30,8	309	30,4
Autres emplois des administrations				
Secrétaires généraux d'administration centrale	9	33,3	13	7,7
Trésoriers payeurs généraux	103	7,8	106	6,6
Total	1 147	19,4	1 101	20,1

Source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010

http://www.fonction-publique.gouv.fr/article1701.html?artsuite=1#sommaire_1

Champ : ministères. Emplois principaux, tous statuts. Hors emplois aidés.

Tableau 4-Part des femmes dans les emplois de direction de la fonction publique de l'État

En %	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Administrations civiles de l'État	12.0	13.2	12.9	14.1	14.9	16.2	16.1	19.4	20.1
Dont :									
- Emplois à la décision du gouvernement	13.1	12.9	12.9	11.7	10.4	10.6	11.6	11.0	13.8
- Autres emplois des administrations	11.7	12.4	12.9	14.5	15.7	17.2	16.9	27.2	26.2
2. Emplois de direction des juridictions	12.0	11.4	13.9	13.5	14.2	15.4	17.5	nc	nc
Total 1+2	12.1	12.4	13.0	14.0	14.8	16.1	16.3	nc	nc

Rupture de série en 2007 : auparavant : à partir des enquêtes auprès des services ; ensuite : à partir du Fichier général de l'État (INSEE)

Sources : rapports annuels sur l'état de la fonction publique, calculs de l'auteure.

Tableau 5 - Part des femmes dans les emplois de direction à la décision du gouvernement

En %	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total	13.1	12.9	12.9	11.7	10.4	10.6	11.6	11.0	13.8
Directeurs d'administration centrale	20.3	17.4	18.6	14.1	11.5	13.0	14.9	16.8	19.6
Ambassadeurs	8.4	10.1	10.0	11.7	10.6	9.3	10.6	8.3	11.2
Préfets	6.0	7.7	5.1	5.0	5.5	7.3	6.7	7.7	9.9
Recteurs	23.3	22.6	25.8	22.6	22.6	14.3	14.3	12.0	20.7

Sources : rapports annuels sur la fonction publique, calculs de l'auteure.

1.5. Les nominations ne permettent pas de corriger les inégalités

On pourrait espérer que les nominations corrigent progressivement la situation existante. L'égalité professionnelle n'est-elle pas un objectif affiché ? Il n'en est rien.

Plus fluctuantes selon les années parce que les niveaux sont parfois faibles, la part des femmes dans les nominations oscille entre 15 et 19 % dans l'ensemble des administrations civiles de l'État, entre 2000 et 2006. Les nominations décidées par le gouvernement ne font guère exemple, la part des femmes s'élevant puis reculant au fil des ans, entre 10,8 % et 17,6 % (tableau 6). Le progrès réalisé en 2006 a-t-il été prolongé ? On ne sait pas, puisque la statistique a disparu des publications.

Les autres nominations des administrations témoignent d'un effort un peu plus soutenu, allant jusqu'à 20 %, mais c'est encore bien modéré. Pire, les nominations ne reflètent même pas les viviers de promotion³, pourtant bien inégalitaires. Pour chacune des années où ces chiffres sont connus, la part des femmes dans les nominations est inférieure à leur part dans les viviers : par exemple en 2006, une année pourtant meilleure que les précédentes, comme on l'a vu, les femmes représentent 19,4 % des nominations des administrations civiles de l'État alors qu'elles représentent 24,1 % des viviers.

La situation des juridictions mérite aussi attention : durant cette même année 2006, 29,3 % de femmes ont été nommées, en nette progression sur les années précédentes. Mais les femmes représentent 43,8 % des viviers. Les nominations en sont donc très éloignées. Ainsi, la progression spectaculaire des femmes dans la magistrature est encore loin de se refléter dans les emplois de direction (tableau 7).

2. Pourquoi un plafond de verre dans la fonction publique ?

Les discriminations dont les femmes font l'objet dans la fonction publique ne dépendent pas de la seule fonction publique. Les inégalités dans la société ont un impact sur ce secteur comme dans les autres. Mais l'administration est aussi le siège de discriminations particulières.

2.1. Des causes générales

Les femmes qui travaillent dans la fonction publique, comme toutes les femmes, sont pénalisées par l'école et la famille, dès l'enfance, qui orientent l'avenir des filles et des garçons ; par l'inégal partage des tâches parentales et domestiques, qui pèse sur la carrière ; par l'insuffisance des structures d'accueil de l'enfance, qui est un obstacle à l'engagement professionnel ; par le poids des stéréotypes.

Une part importante de l'origine des discriminations dans le travail apparaît dès l'école, à commencer par la différenciation des filières. Le rôle social des filles, comme celui des garçons, est forgé dès la prime enfance, et détermine ensuite leur orientation plutôt vers le social ou le technique, et plutôt vers la biologie ou les mathématiques et la physique. Les parcours sexués sont autant le fait des garçons que des filles. Au fil des différentes étapes, l'orientation

³ Les viviers sont constitués des salariés réunissant les conditions d'ancienneté et de grade requises dans les corps ayant vocation à l'accès aux emplois supérieurs. Ces conditions sont définies par les textes réglementaires organisant l'accès aux différents emplois supérieurs.

Tableau 6 - Part des femmes dans l'emploi, les viviers et les nominations dans les emplois des administrations civiles de l'État et les juridictions

En %	2002			2003		
	Emploi Fin 2001	Vivier Fin 2001	Nomi- nations 2002	Emploi Fin 2002	Vivier Fin 2002	Nomi- nations 2003
1. Administrations civiles de l'État	13.2	22.2	15.7	12.9	24.8	17.4
Dont :	12.9	17.2	12.4	12.9	18.4	12.5
- Emplois à la décision du gouvernement						
- Autres emplois des administrations	12.4	26.2	16.7	12.9	28.9	18.5
2. Emplois de direction des juridictions	11.4	32.7	16.9	13.9	39.1	10.3
Total 1+2	12.4	23.3	15.8	13.0	24.8	17.4

Les viviers sont constitués des salariés réunissant les conditions d'ancienneté et de grade requises dans les corps ayant vocation à l'accès aux emplois supérieurs. Ces conditions sont définies par les textes réglementaires organisant l'accès aux différents emplois supérieurs.

spécialise les deux catégories de sexe vers des contenus de connaissances et une acquisition de connaissances différents. Les femmes sont ainsi davantage portées vers les services aux personnes (services de santé et d'assistance, enseignement), les sciences humaines et les sciences de la vie ; c'est un stéréotype classique qui leur est transmis et qu'elles intériorisent dans leurs choix (Vouillot, 2007, 2010 et 2011 ; Duru-Bellat, 2004, 2007, 2010).

Les filles sont présentes dans le système scolaire, y ont de bons résultats, puis deviennent minoritaires dans les filières les plus sélectives. Par exemple, elles obtiennent davantage que les garçons des mentions au bac, mais « disparaissent » des classes préparatoires scientifiques. Une « spécialisation » entre filles et garçons s'effectue selon les voies littéraires, commerciales, scientifiques, et, au sein de ces dernières, les filles sont très présentes dans les classes biologiques et moins dans les classes mathématiques/physique. Aux concours des grandes écoles, la proportion de réussite est plus faible pour les filles. C'est tout particulièrement vrai pour celles qui permettent d'accéder aux emplois de direction de la fonction publique.

Par exemple, au concours de l'École polytechnique, les filles sont très peu présentes ; très minoritaires parmi les candidats, elles le sont davantage encore parmi les reçus. Au concours externe de l'ENA, elles sont également minoritaires parmi les candidats (alors qu'elles sont majoritaires dans les IEP), et encore plus parmi les reçus. Au concours interne, leur part parmi les inscrits est plus élevée qu'au concours externe, mais elle est encore minoritaire, et leur taux d'admission est plus faible que celui des hommes. Des progrès ont été réalisés, mais ils sont ténus et les femmes demeurent sous-représentées dans ces écoles⁴.

⁴ Voir : « Promouvoir la logique paritaire », Premier rapport du Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, La Documentation française, juin 2003 ; et Françoise Guégot, « L'égalité professionnelle homme-femmes dans la fonction publique », mars 2011, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/114000123/0000.pdf>

2004			2005			2006		
Emploi Fin 2003	Vivier Fin 2003	Nomi- nations 2004	Emploi Fin 2004	Vivier Fin 2004	Nomi- nations 2005	Emploi Fin 2005	Vivier Fin 2005	Nomi- nations 2006
14.1	24.8	17.4	14.9	nc	16	16.2	24.1	19.4
11.7	18.5	10.8	10.4	nc	12	10.6	18.1	17.6
14.5	29.1	19.0	15.7	nc	18	17.2	30.9	19.7
13.5	42.6	17.8	14.2	nc	21	15.4	43.8	29.3
14.0	25.1	17.5	14.8	nc	18	16.1	24.2	19.9

Note : Nominations de l'année n, part dans l'emploi et les viviers au 31/12 de l'année n-1

Sources : rapports annuels sur l'état de la fonction publique, 10e rapport au Parlement sur la mise en œuvre du principe d'égalité des sexes dans la fonction publique, Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, estimations de l'auteure.

L'inégal partage des tâches parentales et l'insuffisance des structures d'accueil de la petite enfance (et des personnes âgées dépendantes, un problème de plus en plus important) sont un obstacle à l'accès aux responsabilités professionnelles. Les interruptions de carrière et le recours au temps partiel sont synonymes d'avancements moins rapides. Même lorsque celui-ci est « choisi », on sait que ce « choix » est un choix sous contrainte, celle de l'insuffisance des modes de garde, en quantité et en qualité, et d'un partage du temps inéquitable entre pères et mères.

L'organisation du travail, les réunions tardives en particulier, sont, dans ce contexte, un obstacle supplémentaire à l'engagement professionnel et à la prise de responsabilités. Nous y reviendrons.

Les stéréotypes de sexe fondent des discriminations et influencent les comportements des femmes, dans les représentations qu'elles ont de leur rôle : l'auto-éviction et l'autocensure sont souvent commentées : « on a bien cherché des femmes mais on n'en a pas trouvées » est la phrase magique pour justifier l'absence de femmes aux postes de responsabilité. Mais, si l'auto-éviction existe bel et bien, elle est le produit du contexte général dans lequel les femmes doivent évoluer.

Ces stéréotypes conduisent les filles à s'autocensurer dans la manière dont elles se projettent dans l'avenir, dès leur formation. Cela se vérifie dès l'adolescence, dans les projets d'orientation en général, qui pèsent ensuite tout au long de la carrière, puis dans les voies d'accès spécialisées. Des études ont été réalisées par le Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, concernant les voies d'accès aux fonctions publiques⁵. Elles montrent que lorsque les élèves des écoles qui préparent aux catégories A ou B de la fonction publique (IRA, Instituts régionaux

⁵ Voir : « Promouvoir la logique paritaire », op. cit.

d'administration, et IPAG, Instituts de préparation à l'administration générale) ont à définir leurs projets d'avenir, il apparaît que les femmes sont moins nombreuses que les hommes à se saisir des opportunités de promotion. Les parcours sont diversement valorisés par les élèves, même s'ils sont identiques, et les ambitions diffèrent : les femmes ont tendance à sous-évaluer leurs capacités. L'articulation vie professionnelle-vie privée est considérée d'emblée par les femmes, et non par les hommes, comme un obstacle à la carrière ; elles anticipent ainsi des choix de moindre investissement professionnel : ce qu'elles perçoivent comme une difficulté future à gérer le temps les conduit à une auto-éviction. Cette difficulté entre en résonance avec leurs interrogations sur leurs compétences et leur légitimité à accéder à certains secteurs professionnels ou à postuler à des emplois à responsabilité.

Dans l'emploi, se juxtaposent et se combinent le comportement d'un directeur qui ne confiera pas une responsabilité ou une mission à une femme qui a des enfants en bas âge parce qu'il pense qu'elle ne pourra pas l'assumer, et celui d'une femme qui s'autolimitera, craignant de ne « pas être à la hauteur ». Dans les deux cas, c'est tout le déroulement de carrière qui sera affecté.

La division sexuée des rôles sociaux traverse ainsi les sphères privées, publique et professionnelle. Les processus de discriminations envers les femmes ont ceci de particulier qu'ils intègrent toutes ces sphères. Les processus sont complexes parce qu'ils sont imbriqués. Il faut prendre en compte, *ensemble*, la participation au marché du travail et l'organisation domestique pour comprendre les obstacles aux déroulements de carrières. Il faut considérer, *ensemble*, les filières de formation, la façon dont elles sont « choisies », et l'insertion dans le travail. Il faut décrire, *ensemble*, les stéréotypes des employeurs et des collègues, et les interrogations des femmes sur leur légitimité.

La construction sociale des rôles « masculins » et « féminins » se concrétise en particulier dans la question du pouvoir. Celui-ci est encore perçu comme un attribut de la masculinité. Les femmes sont donc confrontées aux représentations d'elles-mêmes largement créées par les hommes et qu'elles ont souvent intériorisées. Une femme arrivée à un poste de pouvoir, c'est-à-dire en position tout à la fois d'autonomie, de puissance symbolique et abstraite, est en quelque sorte « masculinisée » par le pouvoir, devenue « homme de pouvoir », alors qu'elle redevient femme dans sa vie privée. Le pouvoir reste souvent pour la femme un interdit, un tabou qu'il lui faut briser. Si le pouvoir n'est pas déssexualisé, s'il reste perçu (et parfois vécu) comme un attribut de la masculinité, il arrive que des femmes préfèrent y renoncer.

Dans l'accès aux postes de direction, elles se voient parfois attribuer un rôle d'exemplarité. En contrepoint, lorsque les femmes sont ultra-minoritaires dans des instances de direction, cela pose souvent problème. L'expérience montre que, souvent, elles interviennent moins ; si elles interviennent, leur parole est peu ou n'est pas entendue.

Sylvie Schweitzer (2009, 2010) distingue trois grandes périodes de l'histoire de l'accès des femmes au pouvoir, les années 1860 ou le temps de l'exception, les années 1920 ou le temps de l'ouverture, les années 1970 ou le temps de la mixité. Durant ces périodes, les discours qui définissent les femmes et les places qui leur sont autorisées sont sans cesse réorganisés, qu'il s'agisse de leurs capacités intellectuelles, de la légitimité de leur présence sur l'ensemble du marché du travail ou encore de leur autonomie d'épouses. La place des femmes dans les lieux de décision reste invariablement discutée, comme si leur longue exclusion était due à une altérité porteuse d'incapacités structurelles et non à des interdictions, légaux comme sociaux.

L'exclusion des femmes du pouvoir ne concerne pas seulement la sphère publique (économique et politique), mais aussi la sphère privée, la domination « masculine » se

poursuivant dans la famille. Interroger le pouvoir à la lumière du genre, revient à questionner « *l'ordre sexué* » au sens de ce qui fait autorité (naturelle, sociale, politique...) et hiérarchie, à la fois dans les identités de genre et dans les relations sociales. La conquête de l'égalité dans les lieux de pouvoir met donc en cause les différences construites entre les sexes, questionne le caractère naturel des rôles et des fonctions attribués respectivement aux femmes et aux hommes dans la société et leur dimension hiérarchique (Sénac-Slawinski, 2009).

2.2. Des causes spécifiques

Si certaines inégalités ont une origine générale, il apparaît aussi que l'administration est le siège de discriminations spécifiques. Elles tiennent aux modes d'accès et aux déroulements de carrière.

Les modes d'accès directs aux emplois supérieurs de la fonction publique, par les grandes écoles, pénalisent les femmes, comme on l'a déjà analysé. La faiblesse des progrès réalisés ne laisse guère place à l'optimisme pour le futur.

Les critères, formalisés ou non, des déroulements de carrière sont aussi, en général, défavorables aux femmes. Les règles statutaires – conçues à l'origine pour établir une égalité entre les salariés – se révèlent souvent pénalisantes pour les femmes. Par exemple, les conditions d'âge et d'ancienneté dans les déroulements de carrière peuvent s'avérer fortement contraignantes. Le vivier composé de fonctionnaires ayant déjà exercé des responsabilités et qui peuvent donc prétendre à des fonctions supérieures, concerne la tranche d'âge des 30-45 ans. Or les femmes, qui ont pris du retard dans leur carrière lors de la naissance de leurs enfants, sont décalées par rapport à ce profil-type. Entre 30 et 45 ans, elles sont le plus souvent pénalisées par leurs responsabilités familiales ; après 45 ans, il est souvent trop tard pour accéder à des emplois supérieurs.

Les limites d'âge pour les concours, ou les anciennetés exigées dans un poste pour s'y présenter, peuvent les mettre en difficulté car elles ont allongé la durée de leurs études et souvent repoussé l'âge de la première maternité.

Les limites d'âge pour les concours ont été supprimées (pour la quasi-totalité des concours et examens professionnels) dans la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels. Quant aux conditions d'ancienneté, elles sont en cours d'examen dans certains corps de la fonction publique, une réflexion étant engagée pour les moduler voire les supprimer. Il est évidemment encore trop tôt pour apprécier l'effet de cette suppression des conditions d'âge.

L'obligation de mobilité est, en pratique, une contrainte plus forte pour les femmes que pour les hommes qui vivent en couple. Souvent, les femmes y renoncent, qu'il s'agisse d'une mobilité en cours d'études (concours internes de l'ENA), à la charnière du diplôme et du recrutement (séjours post-doctoraux dans l'enseignement et la recherche), ou dans l'exercice professionnel, pénalisant ainsi leur carrière.

Les modes de nominations les défavorisent, qu'ils soient formels ou informels. L'inertie est pesante : la part des femmes dans les nominations demeure inférieure à celle des viviers, pourtant très inégalitaires. La gestion des fonctionnaires reste source d'inégalités car le recrutement se fait par de petits noyaux qui nomment dans leur entourage. Or le vivier de ceux qui ont déjà exercé des responsabilités est surtout composé d'hommes, d'où la reproduction à l'identique, ou presque, du groupe qui exerce des fonctions supérieures.

Les réseaux d'appartenance, en particulier les anciens des grandes écoles, jouent un rôle important. La cooptation par les pairs, c'est-à-dire majoritairement des hommes, tend au renouvellement des mêmes. Des « quotas » d'hommes en quelque sorte.

Ces critères non-dits, mais qui constituent de solides verrous, sont évidemment plus difficiles à déceler, et surtout à combattre. La loi ne peut pas grand-chose dans ce domaine.

3. Les politiques publiques

3.1. Quelques considérations générales

La question de la définition des politiques publiques mises ou à mettre en œuvre pour favoriser l'accès des femmes aux emplois de direction des fonctions publiques soulève plusieurs questions générales.

La première concerne les politiques globales d'égalité entre les femmes et les hommes. On a vu plus haut, dans la deuxième partie de cet article, que les discriminations dont les femmes font l'objet dans la fonction publique sont liées aux inégalités qui les pénalisent dans la société tout entière. En conséquence, c'est l'ensemble des politiques publiques d'égalité qui doit être convoqué pour améliorer la situation spécifique du secteur public. L'objet de cet article n'est cependant pas d'analyser ces politiques publiques dans leur ensemble, qu'il s'agisse des politiques éducatives, de celles visant le marché du travail, des protections sociales, des politiques familiales. Pour un exposé global de ces politiques publiques et des problèmes qu'elles soulèvent, nous renvoyons à la réflexion, qui repose sur une revue de la littérature, menée par Sandrine Dauphin dans son article « Action publique et rapports de genre », dans lequel elle analyse la manière dont les politiques publiques façonnent les rapports de genre d'une part, et d'autre part comment l'action publique agit pour l'égalité (Dauphin, 2011).

La seconde question relève d'un aspect particulier des politiques mises en œuvre, celles destinées à briser le plafond de verre. Les réflexions sur le plafond de verre ont été longtemps limitées aux entreprises privées, à la fois pour l'analyse des processus de sa construction et pour les stratégies de gestion de carrières productrices d'égalité (Laufer, 2005). La question du « management » des parcours des femmes n'était-elle pas, par définition, une problématique du secteur concurrentiel ? Ou bien il s'agissait de mettre l'accent sur certaines professions particulières (chercheuses, avocates, ingénieures...), pour en tirer des enseignements globaux (Buscatto et Marry, 2009). L'adoption de la loi sur les quotas de janvier 2011, qui s'applique aux entreprises privées, a changé la nature du débat, en soulevant celui des relations entre l'incitation et la contrainte, et celui de la constitutionnalité des actions positives. Nous y reviendrons pour son éventuelle transposition dans le secteur public.

La troisième concerne la question du pouvoir et de la parité. L'accès aux emplois de direction – le pouvoir professionnel – est-il de même nature que l'accès au pouvoir politique ? Si certains obstacles à l'accès aux postes de décision sont identiques, quels que soient les lieux où ce pouvoir s'exerce, les voies des solutions diffèrent. Le concept de parité s'applique-t-il de façon équivalente aux deux domaines ? Comme le souligne Réjane Sénac-Slawinski (2008), le terme de parité, qui désigne la similitude entre deux choses, est l'objet de glissements sémantiques. S'il ne figure pas dans les textes juridiques régissant les réformes relatives à l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats

électorales et aux fonctions électives, mais seulement dans les exposés des motifs, le terme de parité « est devenu une expression consensuelle, presque un slogan, désignant l'exigence d'égalité entre les sexes. Il est en effet couramment utilisé pour désigner une démarche fondée sur la comparaison entre les hommes et les femmes, et par extension pour les politiques publiques initiées pour promouvoir l'égalité entre les sexes ». Le terme de parité finit par se substituer au terme d'égalité, en toutes circonstances.

Même si on limite le terme de parité à la notion de pouvoir, et de son partage, la question des relations entre l'égal accès au pouvoir politique et au pouvoir économique reste entière. Dans la sphère politique, le principe d'égalité des citoyens est clair. Mais il ne peut pas s'appliquer de la même façon à la sphère économique, où l'accès aux fonctions de décision se fonde sur des caractéristiques particulières des individus (formation, diplômes, parcours de carrière...). Cependant, dans la mise en œuvre de politiques spécifiques, le recours aux discriminations positives (lois « parité » ou lois « quotas ») peut rapprocher les deux domaines. Et la réforme constitutionnelle du 21 juillet 2008 a inséré à l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 un nouvel alinéa selon lequel « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.* »

La quatrième question concerne les fondements de politiques d'égal accès aux responsabilités. Le partage du pouvoir à égalité est-il une exigence de justice, ou bien se fonde-t-il sur la nécessité de représenter tous les individus du fait de leurs caractères propres ? Faudrait-il donner davantage de place aux femmes en particulier, pour leur attention aux politiques sociales (utile en politique), leurs compétences dans les soins à autrui (un secteur important dans l'emploi), ou pour leurs talents de consensus, de coopération et de solidarité, leurs capacités d'organisation et d'attention aux autres (qualités indispensables pour l'exercice du pouvoir professionnel) ? L'asymétrie entre les hommes et les femmes serait ainsi « naturalisée », alors qu'elle est le produit d'une construction sociale inégalitaire.

L'insistance sur ces « talents spécifiques » des femmes conduit à prôner un meilleur accès des femmes aux postes de responsabilité non pour leur identité universelle, mais pour l'identité qu'a construite l'oppression dont elles sont victimes. Même si une « identité féminine » s'est forgée au travers des conditions particulières qui leur sont faites, ce n'est pas sa valorisation qui résoudra l'égal accès à toutes les fonctions sociales. Car cette valorisation les cantonnera aux fonctions supposées liées à des objectifs sociaux lors de la formation initiale, plutôt les fonctions de communication et de ressources humaines dans leurs responsabilités professionnelles, donc toujours dans des domaines différenciés.

Dans un ordre d'idées parallèle, la question de la contribution des femmes à la performance économique est de plus en plus fréquemment posée. *Face à l'extrême lenteur de la progression de la place des femmes dans les directions d'entreprises, se développe l'argument managérial propice à séduire les décideurs économiques, à savoir l'invocation d'une contribution spécifique des femmes, en tant que femmes, à la performance* (Laufer et Paoletti, 2010 ; Meynaud, Fortino et Calderon, 2009). Et il n'y a qu'un pas entre la performance de l'entreprise et la performance et l'efficacité de la fonction publique, dans le cadre des préconisations sur la modernisation de l'État.

Enfin, de plus en plus souvent à l'heure actuelle, le concept d'égalité entre les femmes et les hommes est dilué dans la notion de « diversité ». C'est vrai autant dans le secteur privé que dans la fonction publique. Un rapport sur la diversité dans la fonction publique avait été commandé à Dominique Versini (Versini, 2004). La diversité prend désormais une

place croissante dans les politiques de « gestion des ressources humaines » (Charte de la diversité en 2008, label diversité, préconisations « politiques et pratiques » du rapport annuel sur la fonction publique 2009-2010). On est là confrontés à un débat général. Nous nous limiterons à y faire référence, sans l'analyser, puisqu'il dépasse le seul cadre de la fonction publique. Nous renvoyons à la recherche d'Annie Junter et Réjane Sénac-Slawinski (Junter et Sénac-Slawinski, 2011), qui « questionnent la place de la diversité dans le champ juridique et politique pour tenter de comprendre ce qui se cache derrière la fascination exercée par ce terme. » Elles analysent « l'émergence de la diversité comme une alternative à la montée du droit de la non-discrimination (la diversité sans obligation) » et examinent « ses enjeux sur les contenus et l'usage des normes d'égalité et de non-discrimination (la diversité sans droit) ».

3.2. Les politiques menées dans la fonction publique

Le cadre législatif et réglementaire a évolué : divers textes ont été adoptés afin d'imposer le recueil de données sexuées, destiné à mieux apprécier la place des femmes ; diverses mesures ont également été prises. Mais force est de constater qu'elles n'ont que peu fait évoluer la situation. La majeure partie des textes a été adoptée au tout début des années 2000. Quelques compléments ont été établis à la fin de la décennie⁶.

Le texte le plus important est la loi du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (dite loi Génisson), qui a prévu en son Titre II des dispositions spécifiques à la fonction publique. Le décret du 3 mai 2002 relatif aux modalités de désignation par l'administration, dans la fonction publique de l'État, des membres des jurys et des comités de sélection et de ses représentants au sein des organismes consultatifs en a fait application pour la seule fonction publique de l'État, à l'exception des chercheurs. La disposition centrale de ce décret fait obligation à l'administration de prévoir « une proportion minimale d'un tiers de personnes de chaque sexe justifiant des compétences nécessaires » d'une part des membres des jurys et des comités de sélection, d'autre part des représentants de l'administration au sein des organismes consultatifs.

Les statistiques montrent que la représentation de chaque sexe, d'au minimum un tiers, est respectée en moyenne. Elle l'était déjà en 2001. Mais les progrès ont été significatifs : les jurys de la fonction publique de l'État comportaient 36,1 % de femmes en 2001 et 47,6 % en 2006⁷. Cela montre l'efficacité d'objectifs chiffrés, clairs et contraignants.

Cependant, des disparités importantes demeurent : les femmes ne sont que 32,7 % parmi les jurys des catégories B et C de la police et des prisons ; mais 52,2 % pour les concours d'adjoints administratifs, 51,4 % pour ceux des enseignants et 50,4 % pour ceux des secrétaires administratifs. Si pour les concours d'ingénieurs, elles représentent 46,6 % des membres en 2006 (28,5 % seulement en 2001), elles ne sont que 18,2 % dans les concours d'ingénieurs des travaux publics. Et parmi les présidents de jurys, elles ne sont encore que 31,6 % (19,6 % en 2001, mais c'est un progrès important). La proportion du tiers n'est atteinte que pour les concours d'adjoint administratif. Ailleurs, même lorsqu'elles sont majoritaires parmi les membres des jurys, elles sont très minoritaires parmi les présidents (l'écart est particulièrement grand chez les enseignants).

⁶ Pour un examen détaillé des politiques menées, voir les rapports du Comité de pilotage (op. cit. et le rapport de Françoise Guégot (op. cit).

⁷ Source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique (op. cit).

Les dispositions de la loi de 2001 n'ont été que partiellement appliquées. Le décret du 3 mai 2002 relatif à la fonction publique de l'État prévoit en effet que les statuts particuliers peuvent comporter des dispositions dérogatoires en ce qui concerne les jurys « *compte tenu des contraintes de recrutement et des besoins propres des corps* ». Et certains secteurs (comme la recherche) sont toujours exclus du champ d'application. La généralisation de la mesure demeure donc à l'ordre du jour.

La loi du 9 mai 2001 (dans la suite de celle du 13 juillet 1983) a également prévu que le Gouvernement dépose tous les deux ans sur les bureaux des assemblées parlementaires un rapport sur la situation comparée des conditions générales d'emploi et de formation des femmes et des hommes dans les fonctions publiques, après avis des conseils supérieurs respectifs. Ce rapport doit comporter une analyse sur la base d'indicateurs pertinents, définis par décret, reposant notamment sur des éléments chiffrés, permettant d'apprécier la situation respective des femmes et des hommes en matière de recrutement, de formation, d'avancement, de conditions de travail et de rémunération effective. Il doit dresser notamment le bilan des mesures prises pour garantir, à tous les niveaux de la hiérarchie, le principe d'égalité des sexes dans la fonction publique, présenter les objectifs prévus pour les années à venir et les actions qui seront menées à ce titre. Le décret d'application de cette disposition (décret du 15 février 2002) a établi la liste des indicateurs pertinents prévus, comprenant des données chiffrées permettant de mesurer les écarts et, le cas échéant, les données explicatives sur les évolutions constatées ou à prévoir.

Le dixième rapport fut remis en 2006. Ce fut le dernier. Depuis, des éléments partiels furent intégrés dans le bilan social annuel. Mais ils sont de plus en plus limités.

Le secteur public est donc désormais en retrait sur le secteur privé. En effet, les entreprises privées sont maintenant contraintes de publier tous les ans un « *Rapport de situation comparée (RSC) des conditions générales d'emploi et de formation des femmes et des hommes* ». Il permettra d'identifier les inégalités, ce diagnostic servant de base à l'ouverture de négociations et à l'engagement d'actions pour réduire ces inégalités. Les modalités des sanctions financières en cas de non-réalisation de ce RSC, de négociation ou de plan d'action ont été définies dans la loi sur les retraites de 2011. Pourquoi demande-t-on au secteur public ce dont on s'est affranchi dans le secteur privé ?

Une circulaire du 6 mars 2000 du Premier ministre a demandé que soient élaborés dans chaque ministère des plans pluriannuels d'amélioration de l'accès des femmes aux emplois et postes d'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État. Une circulaire en 2004 a complété le dispositif.

Ces premiers plans étaient d'une durée de 3 à 5 ans selon les ministères (exceptionnellement 10 ans), et la plupart sont donc venus à échéance. L'analyse des treize plans adoptés, de leurs champs d'application, des objectifs tracés et des moyens adoptés montre que leur bilan est mitigé, faute le plus souvent d'objectifs clairs et surtout précis.

La circulaire du 6 mars 2000 demandait clairement à chaque ministère d'établir des objectifs chiffrés pour la durée du plan, c'est-à-dire d'indiquer, par exemple, le pourcentage attendu à l'issue du plan. La fixation de cet objectif était laissée à l'appréciation de chaque ministère, tout en étant guidée et inspirée par le nombre de femmes présentes dans les viviers d'accès. Sur ce point, la dispersion des plans fut grande. Des administrations ont fait état de certaines difficultés dans la fixation de ces objectifs. Elles ont évoqué les difficultés d'appréhension de certains viviers, en particulier ceux des personnes susceptibles d'accéder

aux emplois dont la nomination est laissée à la décision du Gouvernement (ceux-ci étaient expressément exclus des plans, aux termes de la circulaire).

Il est apparu que la parité a finalement rarement été affichée comme un objectif à atteindre. Les plans raisonnaient en termes de progression de « la féminisation des emplois supérieurs » et s'appuyaient sur les arguments de la faiblesse des viviers et les difficultés à les définir avec précision pour fixer des objectifs intermédiaires jugés « raisonnables ». On peut noter, par ailleurs, que même la définition d'un objectif chiffré à atteindre à l'issue du plan conduisait rarement les ministères à définir le nombre de nominations de femmes à effectuer dans les emplois retenus.

La circulaire du 6 mars 2000 encourageait chaque ministère à définir « les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés, notamment en termes de formation et d'organisation du travail ». Les lettres du 29 mars 2004 adressées aux ministres identifiaient cinq catégories de mesures : la formation et l'information, les mesures statutaires, l'organisation du travail, les nouvelles pratiques de nomination aux emplois supérieurs, l'accompagnement des personnels et de leurs familles. Les moyens envisagés par les ministères ont offert un panorama de mesures plus ou moins concrètes susceptibles d'améliorer l'efficacité des plans, donnant ainsi une indication du degré de volontarisme déployé.

Ces premiers plans se répartissent en trois catégories en fonction des mesures envisagées, qui renvoient chacune à des conceptions différentes du problème posé par la lente progression des femmes dans les emplois supérieurs. Dans le premier groupe, figurent les plans qui comptaient sur « les effets naturels » de la progression des femmes et les départs en retraite ; comptant sur le temps qui passe, ils ne prévoyaient donc pas de modalités ou moyens spécifiques d'accompagnement ; ils se limitaient à être attentifs et à tenter d'attirer les sortantes de l'ENA vers leurs ministères. Dans le deuxième groupe, se trouvent des plans qui considéraient que des mesures générales de modernisation de la fonction publique permettraient de résoudre le problème. Dans le troisième groupe, figurent les ministères qui envisageaient la mise en place de moyens d'accompagnement spécifiques. Ce sont les ministères dans lesquels des études avaient été engagées, soit avant, soit à l'occasion des plans, qui ont témoigné des modifications les plus profondes des approches.

La Charte de l'égalité, rendue publique le 8 mars 2004 par la Ministre déléguée à la Parité et à l'Égalité professionnelle, donnait à ces plans une grande importance pour la fonction publique.

Depuis lors, certains plans ont été reconduits. Mais en l'absence de bilan global des précédents plans, en l'absence aussi d'obligation pour chaque administration, on peut s'interroger sur le bilan futur.

Avec davantage de coordination et d'harmonisation, ils pourraient effectivement devenir un instrument utile à l'amélioration de la place des femmes dans les fonctions d'encadrement ; cela supposerait que non seulement des objectifs chiffrés soient fixés, mais aussi que les moyens pour favoriser l'accès des femmes aux emplois supérieurs soient donnés, suivis et évalués tout au long de la durée du plan.

Mais à l'existence d'une politique globale et cohérente sont souvent substituées des « bonnes pratiques ». Au ministère des Affaires étrangères⁸, au ministère de l'Économie,

⁸ Charte de l'égalité professionnelle et de l'égalité des chances, 2008-2011.

des Finances et de l'Industrie⁹, au ministère de l'Intérieur¹⁰, etc. Mais des bonnes pratiques, aussi bonnes soient-elles, ne peuvent tenir lieu d'impulsion par l'État et ne peuvent assurer des résultats tangibles pour l'ensemble de la fonction publique.

Le 5 décembre 2000, les directeurs de personnel ont été informés de la démarche globale entreprise pour la collecte d'informations quantitatives et qualitatives relatives à la situation respective des femmes et des hommes dans l'administration et il leur a été demandé de désigner un coordonnateur de l'ensemble du dossier concernant la place des femmes dans leur département. Des premiers bilans ont eu lieu sous la forme de réunions des coordonnateurs, qui ont fait émerger les progrès réalisés et les difficultés rencontrées. Mais il apparaît souvent que les coordonnateurs (souvent des coordonnatrices) sont isolés ; leur rôle n'est pas toujours reconnu et ils/elles ont rarement les moyens et le temps (en terme de décharge) pour s'occuper réellement du dossier.

Souvent, ces coordonnateurs-trices étaient les personnes motivées sur le sujet, s'en préoccupaient en plus du reste, et s'épuisaient. Si elles étaient nommées à une autre fonction, il n'y avait plus coordonnateur-trice. Dans tous les rapports récents sur la place des femmes dans la fonction publique, la nomination de « référents-es » ou de « délégués-es » égalité professionnelle continue d'être prônée comme une nécessité. Le terme change, la réalité demeure inchangée.

Il serait nécessaire de donner aux coordonnateurs-trices (ou aux référents-es, ou aux délégués-es) les moyens de leurs missions et de faire reconnaître l'importance de leur rôle dans leurs administrations respectives, afin qu'ils/elles aient effectivement une fonction d'animation des différents services concernés par l'égalité entre les sexes, et qu'ils/elles aient les moyens d'intervenir pour faire prendre en compte la dimension égalité dans toutes les actions de leur administration. Il est également souhaitable de construire un véritable réseau des coordonnateurs-trices échangeant les expériences menées, tirant des bilans réguliers des actions entreprises, confrontant les difficultés rencontrées, et d'organiser des rencontres régulières afin de structurer ces échanges et permettre que de nouvelles initiatives et idées puissent émerger. Ainsi, les coordonnateurs-trices ne seraient plus seulement les interlocuteurs de l'administration centrale, mais aussi une structure d'élaboration et de confrontation des expériences et donc d'aiguillon de l'égalité professionnelle.

Un Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques a été créé pour cinq ans auprès du ministre chargé de la Fonction publique par un arrêté du 10 novembre 2000. Il a été chargé de recueillir les données existantes concernant la formation, le recrutement et l'avancement lors de l'accès des femmes à la fonction publique ou lors du déroulement de leur carrière ; de rechercher l'ensemble des causes de discriminations préjudiciables aux femmes dans l'accès aux emplois supérieurs des fonctions publiques ; de faire des recommandations pour remédier aux inégalités constatées ; d'évaluer les effets des mesures prises ; d'assurer le suivi de la mise en œuvre de ses recommandations et des expérimentations engagées dans ce cadre et diffuser leurs résultats. Mais ses recommandations n'ont pas été suivies d'effets.

Une Charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique a été adoptée le 2 décembre 2008 par le Ministère de la fonction publique en collaboration avec la Halde.

⁹ Plan d'action en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, 2011-2013.

¹⁰ Création d'un Observatoire de la diversité et de la parité.

Tableau 7- Part des femmes dans l'emploi, les viviers et les nominations dans les emplois à la décision du gouvernement

En %	2002			2003		
	Emploi Fin 2001	Vivier Fin 2001	Nomi- nations 2002	Emploi Fin 2002	Vivier Fin 2002	Nomi- nations 2003
Ensemble	12.9	17.2	12.4	12.9	18.4	12.5
DAC	17.4	21.9	19.4	18.6	21.9	18.6
Ambassadeurs	10.1	7.5	9.4	10.0	7.8	10.8
Préfets	7.7	9.5	3.6	5.1	8.0	3.4
Recteurs	22.6	16.9	27.3	25.8	17.5	28.6

DAC= directeurs d'administration centrale

Les viviers sont constitués des salariés réunissant les conditions d'ancienneté et de grade requises dans les corps ayant vocation à l'accès aux emplois supérieurs. Ces conditions sont définies par les textes réglementaires organisant l'accès aux différents emplois supérieurs.

Elle vise à « promouvoir l'égalité de traitement et l'égalité des chances » et à « prévenir les discriminations que la fonction publique peut engendrer, de manière directe ou indirecte, à l'occasion du recrutement et de la gestion de la carrière de tous ses agents ». C'est la Charte sur la diversité évoquée plus haut, avec toutes les ambiguïtés que comporte la dilution de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans une vaste diversité.

Un suivi de la Charte est assuré. Dans le dernier suivi (janvier 2011), un « zoom » est consacré à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique de l'État. L'accès des femmes à l'encadrement supérieur fait l'objet d'un examen. Mais le décalage est grand entre le rappel des objectifs généraux visés et la référence aux plans d'action « des quatre administrations qui ont répondu à l'enquête ».

Enfin, à l'automne 2010, une mission a été confiée par le Président de la République à Françoise Guégot sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans les trois fonctions publiques. Son rapport a été rendu public en mars 2011. Elle dresse un bilan comparatif de la situation des hommes et des femmes en matière de déroulement de carrière, d'accès aux emplois de responsabilité, de conditions de travail et identifie les obstacles rencontrés par les femmes avant de proposer des mesures opérationnelles. Ce rapport a déjà été cité plus haut pour ses constats. Il va l'être aussi dans la partie qui suit pour ses préconisations.

3.3. Les moyens de l'égalité professionnelle : comment inverser la tendance ?

Pour favoriser l'accès des femmes aux postes de direction, la fonction publique dispose de nombreux outils pour agir : en donnant l'exemple, en modifiant l'organisation du travail qui conduit à évincer les femmes, en tirant des bilans réguliers des actions entreprises et de leurs résultats.

2004			2005			2006		
Emploi Fin 2003	Vivier Fin 2003	Nomi- nations 2004	Emploi Fin 2004	Vivier Fin 2004	Nomi- nations 2005	Emploi Fin 2005	Vivier Fin 2005	Nomi- nations 2006 % et (nb)
11.7	18.5	10.8	10.4	nc	12	10.6	18.1	17.6 (24)
14.1	24.2	11.5	11.5	nc	12	13.0	25.4	23.6 (13)
11.7	11.7	13.5	10.6	nc	14	9.3	13.2	12.1 (7)
5.0	10.0	3.6	5.5	nc	14	7.3	17.4	12.5 (2)
22.6	18.0	14.3	22.6	nc	0	14.3	17.3	28.6 (2)

Note : Nominations de l'année n, part dans l'emploi et les viviers au 31/12 de l'année n-1

Sources : rapports annuels sur l'état de la fonction publique, 10 e rapport au Parlement sur la mise en œuvre du principe d'égalité des sexes dans la fonction publique, Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, estimations de l'auteur.

L'État est à la fois auteur des règles et employeur. Il a donc les moyens que celles-ci soient appliquées. Mais il faut pour cela une volonté politique forte et permanente, une continuité et une cohérence de l'action publique. En lieu et place, la multiplication de rapports, de diagnostics et d'avis tient lieu d'affichage de la prise en compte du problème, et finit par s'y substituer.

3.3.1. Publier les résultats

Périodiquement, de nouveaux rapports sur la place des femmes dans la fonction publique sont commandés. Ils concluent en général sur la nécessité de mieux connaître la situation. C'est un éternel recommencement. Les tableaux de bord constitués ont été interrompus, les méthodes ont changé et le résultat est toujours le même : on ne sait plus grand-chose, toute reconstitution de séries est périlleuse, et l'on ne peut plus rendre compte précisément de l'évolution de la situation. Pourtant, savoir si des progrès ou des reculs ont découlé de la politique publique serait effectivement essentiel. Dans ces conditions, la formule magique devient : regardons l'avenir et non plus le passé. La continuité de l'action publique n'est plus assurée. La rationalité des choix devient obscure puisque l'on ne sait plus dire si telle ou telle mesure a été efficace ou contre-productive. La transparence cède le pas à l'opacité.

La mise en place des outils du suivi statistique est indispensable. Mais elle n'a d'intérêt que s'ils sont un instrument d'évaluation des politiques publiques, pas seulement un outil de constat sans incidence sur les mesures à prendre, l'infléchissement des orientations et les efforts à accentuer.

3.3.2. *Changer l'organisation du travail, la gestion des carrières et les mentalités*

L'organisation du travail peut être modifiée, par exemple la gestion du temps et des horaires de réunion. Se complaire à commenter l'autocensure des femmes pour expliquer leur faible place dans les emplois d'encadrement revient à reléguer aux victimes des inégalités la responsabilité de ces inégalités. Ce n'est pas nouveau. Lorsque l'engagement professionnel n'est jugé qu'au temps passé, c'est toujours préjudiciable aux femmes, en pratique. Ce n'est cependant pas une gestion du temps spécifique aux femmes qui doit être prônée, mais une autre organisation du travail (et de son temps) pour tous et toutes. Par exemple par l'interdiction des réunions tardives.

Combattre les stéréotypes – de l'entourage professionnel, de ceux qui nomment, de ceux qui dirigent, de ceux qui évaluent... – n'est pas une mince affaire. Cela suppose un effort constant et... une formation tout aussi constante.

3.3.3. *Des objectifs chiffrés de nominations*

Le laisser-faire ne permettra pas de briser le plafond de verre. La trop lente évolution de la situation et sa réversibilité toujours possible incitent à aller au-delà. Il faut des objectifs chiffrés, des contraintes et des bilans annuels des efforts entrepris, avec une culture de résultat. Des quotas comme dans le secteur privé ? Pourquoi pas ? Car tout le reste a échoué jusqu'à présent.

Dans son rapport de mars 2011, Françoise Guégot propose un objectif de 40 % d'ici 2015, avec des objectifs intermédiaires annuels publiés annuellement. Elle suggère aussi de sanctionner les ministères qui ne respecteraient pas les objectifs annuels, en gelant les procédures de nomination, dès 2012. Pour les dirigeants-es nommés-es en Conseil des ministres, elle propose également un chiffre de 40 %, mais à l'horizon 2017. Elle propose enfin d'appliquer cette règle des 40 % aux jurys (au lieu du tiers actuellement) d'ici 2013. On espère donc les textes qui concrétiseront ces propositions.

Le risque existe-t-il de nommer aux postes de direction des « femmes-alibi » ? Ou qu'elles soient perçues comme ayant été nommées pour leur sexe et non pas pour leurs compétences ? Là où des quotas ont été établis, ces risques sont finalement apparus mineurs et surtout limités dans le temps. L'égalité professionnelle est porteuse d'avantages autrement plus importants.

Le sacro-saint principe d'égalité de traitement ne doit pas servir à prolonger des inégalités de fait. Tenir compte de situations inégales qui conduisent à des discriminations, et les compenser par des mesures favorables à celles qui les subissent ne sont pas une rupture d'égalité, au contraire. C'est le principe même du droit européen de la non-discrimination, qui autorise la mise en œuvre d'actions positives pour « corriger les déséquilibres antérieurs du sexe sous-représenté ».

3.3.4. *Les emplois à la décision du gouvernement : un exemple ?*

Les emplois de direction décidés par le gouvernement sont l'archétype du décalage entre discours et réalité. On a vu que la part des femmes dans ces emplois a reculé sur la période (tableau 5), faute de nominations suffisantes (tableau 7). Ces nominations n'atteignent même pas la part que les femmes ont dans les viviers, ni pour les directrices d'administration, ni pour les ambassadrices, ni pour les préfètes (tableau 7).

On pourrait imaginer au contraire que la politique d'égalité professionnelle commence par l'État central lui-même, et que cet exemple soit suivi par les autres fonctions publiques.

On peut ainsi se demander pourquoi les administrations centrales font moins d'efforts que les autres services, les femmes ne représentant que 13,8 % des emplois de direction décidés par le gouvernement. Quels sont les obstacles qui empêchent les gouvernements d'augmenter plus rapidement ce pourcentage, l'État donnant l'exemple, en attendant une loi pour l'ensemble des emplois des fonctions publiques ? Pour que la politique d'égalité soit effective, dans les faits, il est évident que l'État doit se fixer des objectifs ambitieux d'accroissement de la part des femmes dans les fonctions d'encadrement, ce qui suppose de nommer des femmes en proportion nettement supérieure à leur place dans les viviers.

Conclusion

La question du renouvellement des postes d'encadrement dans la fonction publique est massivement posée à court terme avec le départ à la retraite des générations du baby-boom. Certes les inégalités entre les femmes et les hommes se fabriquent dans la société tout entière par des processus multiples imbriquant les sphères privées, éducative et professionnelle. Elles ne seront pas résolues dans ce court terme.

C'est la division sexuée des rôles sociaux qui fonde l'inégalité du partage du pouvoir professionnel. La difficulté pour les politiques publiques d'infléchir cette construction des rôles est donc évidente. Pour autant, c'est en s'attaquant en même temps aux causes et aux résultats que l'on peut faire bouger les lignes.

Pour combattre les inégalités, il faut combiner des actions positives (quotas de nominations) et des mesures plus générales en termes d'évolution des mentalités, d'organisation du travail et de développement de services publics de prise en charge de la petite enfance. Les actions positives, seules, mettraient les femmes dans des situations souvent intenable. Mais attendre l'évolution des mentalités reporterait trop loin l'horizon de l'égalité.

S'il est un domaine où les politiques publiques peuvent montrer leur efficacité, c'est bien la fonction publique. La mise en œuvre de la volonté de promouvoir l'égalité pourrait ainsi contribuer à restaurer la légitimité de l'action publique.

Bibliographie

- Assemblée nationale, (2009), L'accès des femmes aux responsabilités dans l'entreprise.
<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2125.pdf>
- BUSCATTO M. ET MARRY C., (2009), Le «plafond de verre» dans tous ses éclats. La féminisation des professions supérieures au XX^e siècle - Introduction, *Sociologie du travail* 51 (2).
- Conseil économique et social, (2007), *La place des femmes dans les lieux de décision : promouvoir la mixité*.
<http://www.conseil-economique-et-social.fr/rapport/docton/07022606.pdf>
- DAUPHIN S., (2011), Action publique et rapports de genre», *Les discriminations entre les femmes et les hommes*, Presses de Sciences Po, mars 2011.
- DURU-BELLAT M., (2011), Ce que la mixité fait aux élèves», *Les discriminations entre les femmes et les hommes*, Presses de Sciences Po, Paris.
- DURU-BELLAT M., (2007), *L'orientation dans le système éducatif français, au collège et au lycée*, Rapport pour le Haut Conseil de l'Éducation, Paris.
http://www.hce.education.fr/gallery_files/site/21/52.pdf
- DURU-BELLAT M., (2004), École de garçons et école de filles... » *Ville, école, intégration. Diversité* 138.
<http://www2.cndp.fr/archivage/valid/66979/66979-10063-12586.pdf>
- GRÉSY B., (2009), *Petit traité contre le sexisme ordinaire*, Albin Michel, Paris.
- GRÉSY B., (2009), *Rapport préparatoire à la concertation avec les partenaires sociaux sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes*.
http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_egalite8-07-09.pdf
- GUÉGOT F., (2011), *L'égalité professionnelle homme-femmes dans la fonction publique*, mars 2011. <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/114000123/0000.pdf>
- HALDE-DGAFP, (2011), *Suivi de la charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique*.
http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/pdf/suivi_charte_egalite_fp_2011.pdf
- INSEE, (2008), *Femmes et hommes, Regards sur la parité*.
- JUNTER A., SÉNAC-SLAWINSKI R., (2011), La diversité : sans droit ni obligation, *Les discriminations entre les femmes et les hommes*, Presses de Sciences Po, Paris.
- LAUFER J., PAOLETTI M., (2010), Spéculations sur les performances économiques des femmes, *Controverse, Travail, genre et sociétés*, 23, La Découverte, Paris.
- LAUFER J., (2005), La construction du plafond de verre : le cas des femmes cadres à potentiel, *Travail et emploi* 102.
- LE PORS A., MILEWSKI F., (2002), *Piloter l'accès des femmes aux emplois supérieurs*, premier rapport du Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, La Documentation française, Paris.
- LE PORS A., MILEWSKI F., (2003), *Promouvoir la logique paritaire*, deuxième rapport du Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, La Documentation française, Paris.
- LE PORS A., MILEWSKI F., (2005), *Vouloir l'égalité*, troisième rapport du Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, La Documentation française, Paris.
- MEYNAUD H. Y., FORTINO S. et CALDERÓN J. (dir.), (2009), La mixité au service de la performance économique, *Cahiers du genre* 47.
- MILEWSKI F., PÉRIVIER H. (dir.), (2011), *Les discriminations entre les femmes et les hommes*, Presses de Sciences Po, Paris.
- MILEWSKI F., (2011), *Pourquoi les politiques publiques sont-elles si peu suivies d'effets? Quelques interrogations*, in *Les discriminations entre les femmes et les hommes*, Presses de Sciences Po, Paris.

- MILEWSKI F., (2011), La place des femmes dans la haute fonction publique : encore un effort à faire !, *Lettre de l'OFCE* 326 (4)..
- Ministère de la fonction publique et Halde, (2008), *Charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique*.
- http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/pdf/Charte_egalite_fp_Halde.pdf
- Ministère délégué à la Parité et à l'Égalité professionnelle, (2004), *Charte de l'égalité*.
- Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, *Rapports annuels sur l'état de la fonction publique*, La Documentation française, Paris.
- SCHWEITZER S., (2009), Du vent dans un ciel de plomb? L'accès des femmes aux professions supérieures, XIX^e-XX^e siècles, *Sociologie du travail* 51 (2).
- SCHWEITZER S., (2010), *Femmes de pouvoir*, Payot, Paris.
- SÉNAC-SLAWINSKI R., (2009), Le pouvoir a un genre, *Informations sociales* 151 (1).
- www.cairn.info/revue-informations-sociales-2009-1-page-4.htm
- SÉNAC-SLAWINSKI R., (2010), *Femme- hommes. Des inégalités à l'égalité*, Problèmes politiques et sociaux n° 968, La Documentation française, Paris.
- SÉNAC-SLAWINSKI R., (2008), *La parité*, Que sais-je, n° 3795, PUF, Paris.
- VERSINI D., (2004), *Rapport sur la diversité dans la fonction publique*, La Documentation française, Paris.
- <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000632/0000.pdf>
- VOUILLOT F. (dir.), (2011), *Orientation scolaire et discrimination. Quand les différences de sexe masquent les inégalités*, Collection Études et recherches, La Documentation française, Paris.
- VOUILLOT F., (2007), L'orientation aux prises avec le genre, *Travail, genre et société* 18.
- VOUILLOT F., (2010), L'orientation, le butoir de la mixité, *Revue française de pédagogie* 171.

